

## เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้ จะได้กล่าวถึงเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในต่างประเทศ ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าแนวความคิดในการรับรองสิทธิเสรีภาพมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยเฉพาะเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนนั้นถือได้ว่าเป็นเสรีภาพในทางมโนธรรมหรือทางความคิดของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐมีอาจที่จะใช้อำนาจไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ รัฐต้องเคารพและให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน ซึ่งนับได้ว่าเป็นหลักการที่มีความเป็นสากลและเป็นพื้นฐานของการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา

ในการศึกษานี้ จะกล่าวถึงหลักการรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตยเป็นสำคัญ และจะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ด้วย ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสองแนวความคิดได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตยที่เลือกนำมาศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญเยอรมัน รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย และรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น เป็นต้น ในการเลือกศึกษาสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในประเทศดังกล่าวนี้เป็นเพราะว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังประกาศอิสรภาพจากอาณานิคมอังกฤษ ในปี ค.ศ.1776 ได้นำเอาแนวความคิดสิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นสิทธิธรรมชาติมาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและอำนาจรัฐและได้กำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1789 และถือได้ว่าเป็นต้นแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญเยอรมันบทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเยอรมันได้รับอิทธิพลมาจากการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมา (ค.ศ. 1918-1919) ประชาชนเยอรมันที่อ้างสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพื่อโต้แย้งการกระทำของรัฐ โดยนำคดีขึ้นสู่การพิพากษาหรือตีความในชั้นศาลได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ส่วนประเทศออสเตรเลีย เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการจัดตั้งเครือจักรภพออสเตรเลีย ค.ศ. 1900 (The Commonwealth of Australia Constitution Act 9 July 1900) ไม่ได้บัญญัติรับรอง

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การพิมพ์ของประชาชนไว้เฉกเช่นรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ แต่เห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อไว้ก็ตาม ในกรณีที่มีข้อพิพาทในเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล โดยศาลสูง (High Court) ของออสเตรเลีย ได้ตีความว่าสื่อย่อมได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพโดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญ (Implied Freedom) ทั้งนี้การที่ศาลได้ตีความดังกล่าว ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อให้เกิดผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติแม้ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญระบุไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม จากกรณีตามปัญหาดังกล่าวเป็นประโยชน์ในแง่ของการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในประเด็นที่ว่าหากปัญหาเกิดขึ้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อไว้หรือได้บัญญัติรับรองไว้แต่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ในกรณีดังกล่าวศาลอาจตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อเช่นเดียวกับศาลออสเตรเลียได้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อให้สอดคล้องต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และศึกษาประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีความแตกต่างกันกับประเทศในตะวันตกที่ศึกษามา ทั้งในสภาพบริบทการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับ ค.ศ. 1947 ก็ได้ร่างขึ้นในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวความคิดในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็มีอิทธิพลต่อการวางรากฐานให้สื่อมวลชนในสังคมญี่ปุ่นมีสิทธิเสรีภาพได้ทัดเทียมชาติตะวันตก สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วโลกต่างมีความเชื่อมโยงกันในแนวความคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพ เพราะมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดสิทธิตามธรรมชาติ

ตามที่กล่าวมา เห็นได้ว่าผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบในเรื่องของเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญในหลายประเทศด้วยกันนั้น เพื่อให้เห็นถึงความหลากหลายและระดับความเข้มข้นของความเป็นประชาธิปไตย ที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดร่วมกันเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยต่างก็ได้ยอมรับต่อแนวความคิดการรับรองสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติและก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญของตน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนและธำรงไว้ซึ่งสิทธิในการรับรู้ของประชาชน อันเป็นการสะท้อนความคิดเห็นรวมทั้งความต้องการของประชาชนไปยังรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ระบบกฎหมายของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับ

เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้อันเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนมิให้ถูกแทรกแซงหรือถูกปิดรอนจากอำนาจรัฐ แต่สภาพการปฏิบัติจริงกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่อย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้นๆเอง ส่วนรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ที่เลือกศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ ประเทศจีน กับรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต เป็นต้น ที่เลือกศึกษาก็เพื่อให้เข้าใจและเห็นภาพความแตกต่างในแนวความคิดของทั้งสองระบอบได้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวมิใช่เสรีภาพที่มีอยู่โดยเด็ดขาดแต่เป็นเสรีภาพที่อาจจำกัดได้ด้วยเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นโดยหลักเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคลอื่น ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 2 ดังนั้นในบทที่ 3 นี้ จะศึกษาถึงข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนรวมทั้งศึกษาถึงมาตรการในการจำกัดหรือควบคุมเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย

โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ โดยในการศึกษาแบ่งออกเป็นสองกลุ่มประเทศระหว่าง กลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตย กับกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ดังต่อไปนี้

### 3.1 การรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในรัฐเสรีประชาธิปไตย

เห็นได้ว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ประเทศซึ่งพัฒนาแล้วต่างรับรองและคุ้มครองให้ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมของการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏออกมาในรูปของเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์โฆษณา หรืออื่นๆ สื่อมวลชนก็คือ ประชาชนผู้หนึ่งย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป กล่าวคือเสรีภาพของสื่อมวลชนก็คือเสรีภาพของ ประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เสรีภาพของหนังสือพิมพ์จึงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเสรีภาพของประชาชนทุกคน<sup>1</sup>

<sup>1</sup>William A. Hachten, The Supreme Court on freedom of the press. : Dicisions and Dissent, (AMES : Iowa, 1963), p. 6 อ้างถึงใน วรวิทย์ ฤทธิพิศ, สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า .

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายล้วนแล้วแต่ยอมรับว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของตนได้ ถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง สื่อมวลชนในฐานะประชาชนคนหนึ่งย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการแสดงออกในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในต่างประเทศจึงได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันแก่สื่อมวลชนในการที่จะใช้เสรีภาพในการทำหน้าที่ในการรายงานข้อมูลข่าวสารต่างๆ อันเป็นการตอบสนองต่อสิทธิในการรับรู้ของประชาชน ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละลักษณะสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสภาพบรรยากาศทางการเมือง ตลอดจนประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการต่อสู้เรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพได้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกันออกไปได้

### 3.1.1 เสรีภาพในการเสนอข่าวเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง ผู้นำประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชนทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้มนุษย์ทั่วโลกได้รับการคุ้มครองในการที่จะดำรงตนเป็นมนุษย์ด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงได้จัดทำกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) ขึ้น ซึ่งเอกสารนี้ได้ยอมรับสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน และต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission on Human Rights) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างเอกสารปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights) ขึ้น และได้นำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติยอมรับเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่วางมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำนึกของมวลมนุษย (common standard of achievement for all people) รับรองสิทธิมนุษยชนไว้ มีข้อความทั้งหมด 30 ข้อ โดยแบ่งสิทธิมนุษยชนเป็น 6 ประเภท กล่าวคือ<sup>2</sup>

<sup>2</sup> วุฒิชัย จิตदानุ, “สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในประเทศต่างๆทั่วโลก,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 5.14 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2546) : 81-82.

- (1) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ได้แก่สิทธิการเลือกตั้งและสิทธิการเข้าร่วมทางการเมือง
- (2) สิทธิพลเมือง (Civil Rights) ได้แก่สิทธิพลเมืองในเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นและออกความเห็น
- (3) สิทธิความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality Rights) ได้แก่สิทธิความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ  
สิทธิประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ยอมรับกันมานานและรัฐจะต้องให้ความเคารพ โดยถือว่าสิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิในทางลบ (Negative)\* คือ จำกัดอำนาจของรัฐมิให้กระทำการใดๆแก่พลเมืองตามอำเภอใจ
- (4) สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) ได้แก่สิทธิการคุ้มครองแรงงาน ค่าจ้าง และสวัสดิการแรงงาน
- (5) สิทธิทางสังคม (Social Rights) ได้แก่สิทธิทางการศึกษาและสวัสดิการรักษายาบาลและค่าพยาบาล
- (6) สิทธิด้านวัฒนธรรม (Cultural Rights) ได้แก่ด้านภาษาพูดประจำชาติ วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นสิทธิชนิดใหม่ รู้จักกันแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้ โดยถือว่าสิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิในทางบวก (Positive)\* กล่าวคือ บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐต้องจัดบริการแก่พลเมือง

---

\* สิทธิในทางลบ (Negative) เป็นสิทธิที่มีเสรีภาพปราศจากการครอบงำบังคับ และเป็นสิทธิที่ชี้ให้รัฐบาลรู้ว่าสิทธิใดที่รัฐบาลกระทำไม่ได้ สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิในทางลบทั้งสิ้น ได้แก่สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิการได้รับการพิจารณาคดีที่ยุติธรรมเมื่อถูกจับกุม สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย สิทธิในความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งสิทธิเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสิทธิปัจเจกชนที่ได้แสดงออกเป็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์อันมีพื้นฐานที่มาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้รับรองและคุ้มครองไว้

\* สิทธิในทางบวก (Positive) หมายถึงสิทธิที่รัฐบาลต้องกระทำตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ สิทธิดังกล่าวมีความหมายตรงกันข้ามกับสิทธิในทางลบ ได้แก่ สิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข สุขภาพพลานามัย ภาษาพูดและวัฒนธรรม เป็นต้น สิทธิเหล่านี้ถือเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการและจัดการ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าเป็นสิทธิประเภทที่ต้องรับการตอบสนองจากรัฐ มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเพื่อ

สำหรับ “เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงออก” (freedom of expression) ของสื่อมวลชน เป็น “เสรีภาพทางการสื่อสาร” (right to communicate) อันมีจุดเริ่มต้นจากแนวคิด ปรักฎญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1948 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อมุ่ง สนับสนุนการใช้สื่อมวลชนเพื่อการกระจายข่าวสารอย่างเสรี และส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสใน การแสวงหา รับ และกระจายข่าวสารอย่างทั่วถึง

ปรักฎญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงสิทธิด้านข่าวสาร (right to information) ไว้ดังปรากฏอยู่ในปรักฎญาสากลฯ ข้อ 19\* ซึ่งกล่าวว่า

*“ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพ ในการที่จะมีความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และ ให้ข่าว สาร และ ให้ความคิดเห็น ไม่ว่าด้วยวิธีใด และ ไม่มีขอบเขตจำกัด”*

จากปรักฎญาสากลข้างต้น จะเห็นได้ว่า สิทธิเสรีภาพที่ระบุในข้อ 19 ตามปรักฎญา สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ยังไม่ชัดเจนนัก และไม่มีข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้โดยตรง ดังนั้นในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของปรักฎญา สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเสนอข่าว การพูด การแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการพิมพ์ ของสื่อมวลชนได้กำหนดไว้ใน มาตรา 14 (1) มาตรา 17 และ มาตรา 19 ดังนี้<sup>3</sup>

---

**คุ้มครองสิทธิประเภทดังกล่าว จำต้องบัญญัติสิทธิในทางบวกไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐต้องกระทำความสิทธิที่นโยบายได้บัญญัติไว้**

สิทธิในทางบวกและสิทธิในทางลบเหล่านี้ เรียกรวมกันว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ซึ่ง ประเทศต่างๆ ได้นำไปปรับใช้

\* Article 19 : Everyone has the right to freedom of opinion and expression ; This right includes freedom to hold opinion without interference and to seek, receive and impart information and ideas through and regardless of frontiers.

<sup>3</sup> อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 71.

มาตรา 14 (1) กล่าวสรุปได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าววางหลักการว่า “บรรดาสื่อต่างๆอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกฟ้องร้องคดีในกรณีที่มีการเผยแพร่ข่าวสารที่ไปกระทบถึงผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน หรือกระบวนการยุติธรรมของศาล”\*

การวางหลักเช่นนี้แสดงว่า ICCPR<sup>1</sup> ต้องการส่งเสริมเสรีภาพของสื่อตนเอง โดยให้ถือว่าสื่อสามารถแสวงหาข่าวสารต่างๆได้ถึงแม้จะไปกระทบผลประโยชน์ของรัฐ หรือของเอกชนก็ตาม ส่วนจะมีข้อจำกัดในการเสนอข่าวสารแค่ไหน หรือมีเสรีภาพมากแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ บางรัฐอาจให้เสรีภาพมาก อย่างเช่นสหรัฐอเมริกา เป็นต้น สังเกตว่ากฎหมายใช้คำว่า “อาจจะ” (may be) ไม่ได้ใช้คำว่า “จะต้อง” (must) ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละรัฐว่าจะคุ้มครองแค่ไหน อย่างไร

---

<sup>1</sup>บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย, กฎหมายสื่อสารมวลชน: การควบคุมการเสนอข่าวสาร, (ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, มิถุนายน 2543), หน้า 10-12.

\* **Article 14 (1)** “ All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of moral, public order or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice ; but any judgment rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest or juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes of the guardianship of children”

<sup>1</sup>ICCPR หมายถึง (International Covenant on Civil and Political Rights) กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง) และทางการเมือง

ในขณะที่เดียวกัน ICCPR ก็ยังบัญญัติต่อไปว่าคนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติยศ ชื่อเสียงของตน ดังที่บัญญัติใน มาตรา 17\* ดังนี้

“บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเมิดชื่อเสียง เกียรติยศของตน หรือในกรณีที่มีการกระทำใดๆที่เป็นการแทรกแซงความอยู่ส่วนตัวของบุคคล”

จากข้อความมาตรา 14 และ 17 สรุปได้ว่า ICCPR ได้รับการยอมรับทั้งเสรีภาพของสื่อและยอมรับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลว่าจะถูกใครละเมิดไม่ได้ ดังนั้นการใช้เสรีภาพของสื่อจึงต้องคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคล และสิทธิในชื่อเสียงของผู้อื่นด้วยเพราะการใช้เสรีภาพของสื่อที่เกินขอบเขตอาจจะกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นได้

กติกาลับดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเอาไว้โดยได้กำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและบัญญัติข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติมเอาไว้ในข้อ 19\* ซึ่งมีข้อความใหม่ ดังต่อไปนี้

**\* International Covenant on Civil and Political Rights : Article 17**

1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.
2. Everyone has right to the protection of the law against such interference or attacks

**\* International Covenant on Civil and Political Rights : Article 19**

1. Everyone shall have right to hold opinions without interference
2. Everyone shall have right to freedom of expression ; this right include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice
3. The Exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary :

- (a) For Respect of the rights or reputation of others ;



1. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความเห็นใดก็ได้โดยปราศจากการแทรกสอด
2. บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยรูปแบบ การพูด การเขียน หรือการพิมพ์ ในรูปของศิลปะหรือ โดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ประสงค์
3. การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในสองวรรคของข้อนี้ ต้องเป็นไปโดยมีหน้าที่เป็นพิเศษ และความรับผิดชอบ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็นต่อ
  - (a) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
  - (b) เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือสุขภาพของประชาชน หรือศีลธรรมอันดี”

อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือชื่อเสียงของผู้อื่น หรือเพื่อเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือประโยชน์ส่วนรวม หรือศีลธรรม โดยกฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพเหล่านี้จะต้องออกมาเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เห็นได้ว่า กติกาค้างกล่าวคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการติดต่อสื่อสาร แต่ก็ได้อนุญาตให้รัฐออกกฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวได้เพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน ซึ่งโดยปกติประเทศต่างๆก็จะมีกฎหมายเรื่องหมิ่นประมาท กฎหมายเรื่องละเมิด กฎหมายป้องกันสิทธิส่วนบุคคล มาจำกัดเสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพสื่อที่อาจจะไปกระทบถึงสิทธิของผู้อื่นจากปฎิญาสภากว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ข้อ 19 ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น แสดงถึงการยอมรับในเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยอมรับในสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง”

---

(a) For The Protection of national security or of public order (order public), or of public health or moral. ต้นฉบับภาษาอังกฤษ ดู Anthony Mason, “The Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information,” in Freedom of Expression and Freedom of Information. ed. Jack Beatson and Yvonne Cripps (Oxford University Press, 2002), p. 226.

บุญเลิศ ชาญุทธเดช, “สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน” ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 185.

### 3.1.2 เสรีภาพในการเสนอข่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

จากหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย อันประกอบด้วยหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพราะสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง หากมนุษย์ไม่มีสิทธิและเสรีภาพแล้ว วิถีชีวิตของคนก็อาจถูกแทรกแซงได้จากผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ปกครองรัฐ ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดวิถีชีวิตของปัจเจกชนดำเนินไปได้ด้วยดี รัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้เสมอไม่ว่าจะเป็นสื่อหรือประชาชนทั่วไปย่อมต้องได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของสื่อไว้ในรัฐธรรมนูญว่า รัฐจะไม่ใช้อำนาจไปแทรกแซงหรือลิดรอนเสรีภาพของสื่อ และขณะเดียวกันรัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอื่นจากการถูกสื่อละเมิดด้วยเช่นกัน หากเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดต่อสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่นแล้ว เช่น สื่อเสนอข่าวในลักษณะที่เป็นการหมิ่นประมาท เป็นต้น ดังนั้นในการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เพราะว่าการทำหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชนนั้นสื่อต้องเสนอข่าวโดยมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ โดยการเสนอข่าวควรต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ใช่สิทธิเสรีภาพของคนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะการที่รัฐได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อไว้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อเป็นประกันในการใช้เสรีภาพของสื่อว่าจะไม่ถูกจำกัดหรือลิดรอนโดยอำนาจรัฐ แต่ทั้งนี้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างอื่นที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน เช่น เสรีภาพในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในชีวิตส่วนตัว เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการนับถือศาสนา และเสรีภาพในทางวิชาการ เป็นต้น

ซึ่งจะได้กล่าวถึงการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ดังนี้

---

<sup>7</sup> ธีระ สุธีรวงศ์, “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง,” วารสารนิติศาสตร์ 29 (ธันวาคม 2542) : 578.

## 1. รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

กระแสอุดมการณ์เสรีนิยมในโลกตะวันตก มักกล่าวถึงการปฏิวัติเพื่อปลดปล่อยตนเองของรัฐอาณานิคมอังกฤษ 13 แห่งในทวีปอเมริกาเหนือ ว่าเป็นกำเนิดของรัฐธรรมนูญปีค.ศ. 1787 ใหม่ ที่นำเอาแนวคิดสิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นสิทธิธรรมชาติมาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและอำนาจรัฐ หลังจากได้เอกราชในปี ค.ศ. 1776 คณะผู้ก่อการได้กำหนดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ของประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ 4 ประการคือ<sup>๑</sup>

- 1) สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- 2) สิทธิเสรีภาพในการออกหนังสือพิมพ์
- 3) สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมหรือรวมตัวกัน
- 4) สิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์

ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1789 มีบทบัญญัติเพียง 24 มาตรา นับแต่ใช้บังคับมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นระยะจนถึงปัจจุบันมีบทแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment)<sup>\*</sup> รวม 27 ฉบับด้วยกัน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็คงเหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆทั่วไป คือ มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสถาบันในสังคมแต่ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญของประเทศ

---

<sup>๑</sup> อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 308.

<sup>\*</sup> บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) ของสหรัฐอเมริกาล่าสุดมีอยู่ 27 บทด้วยกัน แต่บทแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ 10 บทแรกนั้นได้รับการให้สัตยาบันพร้อมกันใน ปี ค.ศ. 1791 และเกิดเนื่องด้วยเงื่อนไขของการให้สัตยาบันของรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญใหม่จำเป็นต้องมี บิล ออฟ ไรท์ (Bill of Rights) หรือสิทธิของพลเมืองที่เขียนเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน, ดู โกวิทซ์ วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, (นครปฐม : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, 2544), หน้า 75.

อื่นก็คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา<sup>๑</sup> รัฐหรือองค์กรใดก็ตามจะออกกฎหมายมาจำกัดคัดรอนสิทธิเหล่านั้นหาได้ไม่ สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนก็ได้รับรองการรับรองและคุ้มครองในฐานะเช่นเดียวกับประชาชนคนหนึ่ง สำหรับเสรีภาพในการเสนอข่าวนั้น รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ((First Amendment) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า

“ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนาหรือห้ามการปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนาโดยเสรี หรือจำกัดคัดรอนเสรีภาพในการพูด หรือเสรีภาพในการพิมพ์โฆษณา หรือสิทธิของประชาชนที่จะร่วมชุมนุมกันโดยสงบ และสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล”<sup>๒</sup>

กล่าวได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ให้ความคุ้มครองอันจำเป็นยิ่งแก่สื่อมวลชนในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญของสื่อมวลชนตามระบอบประชาธิปไตยให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะสื่อมวลชนนั้นจะต้องได้รับใช้ผู้ถูกปกครองมิใช่ผู้ปกครอง อำนาจของรัฐบาลที่จะเซ็นเซอร์สื่อมวลชนถูกยกเลิกไปเพื่อให้สื่อมวลชนมีอิสระต่อการตรวจสอบรัฐบาล<sup>๓</sup> ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นหลักประกันที่ห้ามมิให้รัฐบาลของแต่ละรัฐหรือแม้แต่รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ที่จะออกกฎหมายที่เป็นการคัดสิทธิและเสรีภาพในการพูดในการพิมพ์หรือโฆษณาของประชาชนอันเป็นการขัดต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มแรกที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการพูดหรือการพิมพ์โฆษณา และได้รับการพัฒนาโดยคำวินิจฉัยตีความของศาลสูงสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา แต่เนื่องจากข้อความในบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) ใช้คำว่า “ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมาย” ก่อให้เกิด

---

\* บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ในปี ค.ศ. 1789 (The First Amendment ค.ศ. 1789) “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof: or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble and to petition the government for the redress of grievances”

<sup>๑</sup> วิจารณ์ พานิช, “กฎหมายสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกา,” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2532) หน้า 775.

ปัญหาว่า รวมถึงการห้ามรัฐสภาของมลรัฐครากุหมายที่เป็นการตัดทอนเสรีภาพในการพูดหรือการพิมพ์โฆษณาด้วยหรือไม่ระยะเริ่มแรกเห็นว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 นี้ใช้บังคับแก่รัฐบาลกลางเท่านั้นมิได้บังคับถึงมลรัฐด้วย แต่ต่อมา ปี ค.ศ.1925 ในคดี *Gitlow V. New York*<sup>10</sup> ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้ตีความขยายบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 นี้บังคับไปถึงมลรัฐด้วยโดยอาศัยบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment)<sup>11</sup> ซึ่งนับเป็นก้าวแรกที่สำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพในการพิมพ์ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 ของสหรัฐ ยังได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนไว้เป็นหลักว่า ประชาชนอเมริกันไม่ว่าจะเกิดในสหรัฐหรือได้สัญชาติอเมริกันโดยประการใดก็ตามและมีภูมิลำเนาอยู่ในสหรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยสมบูรณ์ รัฐบาลกลางก็ดีหรือรัฐบาลแต่ละมลรัฐก็ดีห้ามมีสิทธิที่จะออกกฎหมายใดๆ บังคับหรือลิดรอนสิทธิของประชาชนได้ไม่ มลรัฐใดๆ ไม่มีสิทธิที่จะลิดรอนการดำรงชีพ เสรีภาพ ทรัพย์สิน ของประชาชนโดยมิได้อาศัยอำนาจอันชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธที่จะมิให้สิทธิแก่บุคคลใดๆ ในประเทศภายใต้สิทธิอันเท่าเทียมกันของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>11</sup> เสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนที่ได้รับการคุ้มครองจากบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) นี้มิใช่จำกัดเฉพาะการพูด หรือการพิมพ์โฆษณา แต่ยังหมายรวมถึง วิธีการสื่อสารทั้งหมดก็ย่อมได้รับความคุ้มครองด้วย<sup>12</sup> ดังนั้นคำว่า

<sup>10</sup> *Gitlow V. People of state of New York*, 268 U.S. 652,66 (1952); Alpheus Thomas Mason & William M. Beaney, American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Case. 4th ed. (New Jersey : Pentice Hall Inc., 1968), p. 518.

\* รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment) บัญญัติว่า “ข้อ 1 ... มลรัฐใดๆ จะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดๆ จะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้...” ดู วิษณุ เครืองาม, กฎหมายแองโกลอเมริกัน, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 170-171.

<sup>11</sup> มารุต บุญนาค, “เสรีภาพในการพูดในสหรัฐอเมริกา,” วารสารนิติศาสตร์ 4 (มิถุนายน 2515) : 70.

<sup>12</sup> Donal M. Gilnor & Jerome a. Barron, Mass Communication Law : Case and Comment, (American Casebook Series, 1979), p. 9. อ้างถึงใน วรวิทย์ ฤทธิพิศ, “ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน,” สุภาพ 41,1 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2537) : 88.

“การพิมพ์” (the press) ในที่นี้จึงหมายถึง สื่อ หรือวิธีการสื่อสารทั้งหมดในกระบวนการสื่อสารมวลชนไม่เฉพาะหนังสือพิมพ์เท่านั้น<sup>13</sup> (held to mean all media of mass communication, and not just newspaper) เช่น วิทยุ (radio) โทรทัศน์ (television) ภาพยนตร์ (movies) สิ่งพิมพ์และใบปลิว<sup>14</sup> (pamphlets and leaflets) หรือแม้แต่ภาพแสดงการเคลื่อนไหว (motion pictures) ก็ได้รับการคุ้มครองด้วย<sup>15</sup> ความมุ่งหมายของบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) นี้ นักนิติศาสตร์หลายคนมีความเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อเป็นการหาทางดำรงไว้ซึ่งชัยชนะเดิมที่ล้มล้างและขจัดไปซึ่งการเซ็นเซอร์<sup>16</sup> (sought to preserve the fruits of the old victory abolishing the censorship) โดยบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 นี้ให้สิทธิเสรีภาพกว้างขวางแก่ประชาชนและสื่อมวลชนในการที่จะพูด เสนอข่าว วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและผู้นำของเขาได้<sup>17</sup> (right to criticize their government and its leaders) โดยอิสระปราศจากการเหนี่ยวรั้ง (untrammeled)

ในคดี *New York V. Sullivan*<sup>18</sup> ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้วางหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าว และการวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นอย่างกว้างขวางถึงการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกล่าวว่า การเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องราวของสาธารณประโยชน์นั้นสมควรจะเปิดโอกาสให้วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างเสรีกว้างขวางและไม่มีห้ามปราม เมื่อวิจารณ์แล้วก่อให้เกิดความกระอักกระอ่วนใจหรือกระทบโดยตรงต่อรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็นับว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะการแสดงความคิดเห็นโดยกว้างขวางย่อมจะพูดหรือเขียนเกินเลยไปบ้างแต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์นั้นก็จำเป็นจะต้องให้ความคุ้มครองตลอด

<sup>13</sup> Ibid. p. 10. เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>14</sup> *Lovell V. Giffin* 303 U.S. 949 (1938); Ibid., pp. 36-37, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>15</sup> *Joseph Burstyn Inc. V. Wilson*, 343 U.S. 495 (1952); Ibid., p. 8, 348. เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>16</sup> William A. Hachten, *The Supreme Court on Freedom of the Press : Dissents.* (AMES : IOWA, 1968), p. 4. เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>17</sup> Hachten, *The Supreme Court on Freedom of the Press.* p. 5. อ้างถึงใน วรวิทย์ ฤทธิพิศ, “ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน,” *กฎหมาย* 41,1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2537) : 89.

<sup>18</sup> *New York Time V. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964) William A. Hachten, *The Supreme Court on Freedom of the Press : Dissents.* (AMES IOWA, 1968), p. 132-134.

ไป ถ้าเสรีภาพของการแสดงออกจะ "ได้มีโอกาสดำรงอยู่" บทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 และฉบับที่ 14 (First Amendment and Fourteenth Amendment) ควรถือเอกสิทธิ์เด็ดขาดของประชาชนและหนังสือพิมพ์ที่จะพูดวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยไม่คำนึงว่าจะเกิดผลร้ายใดๆ หรือไม่จากการใช้เอกสิทธิ์นี้ไปในทางไม่ถูกต้อง<sup>20</sup> และควรได้รับความคุ้มครองจากการฟ้องร้องไม่ว่าทางใด<sup>21</sup> ปัจจุบันความสำคัญของข่าวสารที่ประชาชนควรจะได้รับรู้ก็มีได้มีเฉพาะในข่าวสารราชการหรือทางการเมืองอย่างเดียว การที่จะได้รับรู้ในเรื่องอื่นๆ อันปรากฏกฎหมายอยู่ในสังคม ซึ่งหมายรวมถึงเหตุการณ์ทุกอย่างในชีวิตประจำวันอันเป็นที่สนใจและเป็นประโยชน์แก่การแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งความบันเทิงใจแก่ประชาชนอีกด้วย เช่น ข่าวมาตรการ อาชญากรรม ข่าวการจับกุมและการตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น ซึ่งประชาชนและสื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะพูดเสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นใดๆ ต่อสาธารณชนได้เต็มที่ สื่อมวลชนไม่มีหน้าที่อย่างใดเลยที่จะเสนอข่าวที่จะทำให้บุคคลอื่นเสียหาย หรือเสนอข่าวอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใด แม้ข่าวนั้นเป็นความจริงเป็นก็ตาม<sup>22</sup>

จากหลักเกณฑ์และแนวความคิดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเสรีภาพในการพูดหรือการพิมพ์โฆษณาในสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับการคุ้มครองโดยบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) นั้นกว้างขวางอย่างยิ่ง การพูด การถกเถียง การอภิปรายหรือการแพร่หรือการเสนอข่าวสาร การวิพากษ์วิจารณ์เรื่องราวใดๆ ถือเป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์ (absolute freedom) โดยสื่อมวลชนมีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวใดก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม<sup>23</sup> และสื่อมวลชนมีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวได้โดยเสรีการควบคุมตรวจสอบหรือการเซ็นเซอร์ข่าวจะกระทำมิได้ กล่าวคือ การตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวในสหรัฐอเมริกาจะกระทำมิได้เลย ในการเสนอข่าวหรือสื่อมวลชนเสนอข่าวไปก่อนได้โดยไม่อาจถูกขยับยั้งหรือตรวจสอบจากรัฐ ถ้าหากการเสนอข่าวดัง

<sup>19</sup> N.A.A.C.P. V. Buttion, 371. U.S. 415 (1963); William A. Hachten, The Supreme Court on Freedom of the Press : Dissents, (AMES : IOWA, 1968), p. 133.

<sup>20</sup> Ibid., p. 137.

<sup>21</sup> The opinion of Justice Goldberg and Justice Douglas, N.A.A.C.P.V. Buttion, 371. U.S. 415 (1963); Hachten, The Supreme Court on Freedom of the Press, p. 139.

<sup>22</sup> บุญทิพย์ ผ่องจิตต์, "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบในสหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ 10, 4 : 593.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 583.

กล่าวไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นอันเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติกฎหมายทั่วไป ในกรณีนี้สื่อมวลชนก็อาจจะต้องถูกฟ้องร้องหรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้ หมายความว่า แม้สื่อมวลชนจะมีเสรีภาพในการเสนอข่าวได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้หมายความว่า สื่อมวลชนจะใช้เสรีภาพได้โดยปราศจากขอบเขตแต่ทั้งนี้การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายนั่นเอง และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) ยังได้บัญญัติรับรองให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ด้วยว่า รัฐสภาของรัฐบาลกลางหรือรัฐสภาของมลรัฐเองจะตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนมิได้ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) นั้นย่อมบังคับใช้มิได้ ทั้งนี้ก็เพื่อธำรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและการแสดงความคิดเห็นชาวอเมริกัน ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

## 2 รัฐธรรมนูญเยอรมัน

รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 ในชื่อภาษาเยอรมันว่า Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland ใช้คำย่อว่า GG มีสภาพบังคับสูงสุดทางกฎหมาย กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ และเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างในการปกครองประเทศ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน องค์การใน รัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น<sup>24</sup> บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเยอรมันได้รับ อิทธิพลมาจากการปฏิบัติในประเทศฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (1918-1919) ประชาชนเยอรมันยังอ้างสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งการกระทำของรัฐ โดยนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาหรือตีความของศาลได้ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนหลักการใหม่ โดยถือว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลบังคับใช้โดยตรง (unmittelbare Wirkung) มีลักษณะของสิทธิเชิงซ้อน เป็นสิทธิในภาวะวิสัย (Objektive Grundelemente) ของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

<sup>24</sup> กมลชัย รัตนศกาววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ,” วารสารกฎหมาย 18, 2 (พฤษภาคม 2541) : 158.



โดยยึดถือหลักนิติรัฐและเป็นสิทธิของปัจเจกชนด้วย (subjektive Recht)<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดย Basic Law of The Republic of Germany<sup>26</sup> ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ใน มาตรา 5 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและ โฆษณาโดยเสรี ซึ่งความคิดเห็นของตน โดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยวิทยุกระจายเสียงและโดย ภาพยนตร์ย่อมได้รับความคุ้มครอง จะมีการตรวจข่าวไม่ได้”<sup>27</sup>

ตามมาตรา 5 (1) เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้โดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน หรือแม้แต่การแสดงออกโดยรูปภาพ และยังคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสวงหาข่าวสารได้โดยเสรี นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้โดยบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพิมพ์ และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยทางวิทยุกระจายเสียงไว้ ตลอดจนให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนโดยห้าม มิให้มีการตรวจข่าวหรือห้ามการเซ็นเซอร์ข่าวนั้นเอง กล่าวได้ว่าในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของ

<sup>25</sup> Konrad Hesse. Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 12. Aufl., HeidelbergKarlsruhe. S. 239-241. อ้างถึงใน กมลชัย รัตนศากาวงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ,” วารสารกฎหมาย 18, 2 (พฤษภาคม 2541) : 166.

<sup>26</sup> เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ แปลจาก The Fifth French, the Basic Law of The Federal Republic of Germany Constitutions of Nation, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยแห่งชาติ 2538), หน้า 30-31.

<sup>27</sup> Article 5 (Freedom of expression)

(1) Everyone shall have the right freely to express and disseminate his opinion by speech, writing and pictures and freely to inform himself from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcast and films are guaranteed. There shall be no censorship. Basic Law of The Federal Republic of Germany. Public Document printed in The Federal Republic of Germany, 1981, p. 15.

สื่อมวลชนได้รับการบัญญัติรับรองเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเยอรมันมี 2 ประการสำคัญ ประการแรก เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้โดยตรง และประการที่สอง ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐได้<sup>28</sup> ดังนั้นเมื่อสื่อมวลชนในฐานะประชาชนคนหนึ่งถูกระทบสิทธิย่อมนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินคดีตลอดจนตีความอธิบายในกรณีปัญหาหรือข้อพิพาทต่างๆที่นำขึ้นสู่ศาล และได้วางบรรทัดฐานในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและถูกต้องเหมาะสมตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เกิดผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

### 3 รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียจัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของผู้นำอาณานิคมทั้ง 6 ที่มาร่วมกันและอาศัยอำนาจของ “พระราชบัญญัติการจัดตั้งจักรภพออสเตรเลีย วันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1900” (The Commonwealth of Australia Constitution Act 9 July 1900)<sup>\*</sup> ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญแตกต่างจากประเทศอื่นค่อนข้างมาก กล่าวคือรัฐธรรมนูญออสเตรเลียไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน มีเพียงมาตรา 116 และมาตรา 117 เท่านั้นที่กล่าวถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนา และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ส่วนเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็นและอื่นๆ ไม่มีบัญญัติไว้ การคุ้มครองเสรีภาพ

<sup>28</sup> กมลชัย รัตนสกาวงษ์, รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ. วารสารกฎหมาย 18,2 (พฤษภาคม 2541) : 168.

\* ออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ (Federal state Federation) ประกอบด้วยรัฐที่มาร่วมกัน 6 รัฐ คือ นิวเซาท์เวลส์ วิกตอเรีย ควีนแลนด์ ออสเตรเลียตะวันตก ออสเตรเลียใต้ และแทสมาเนีย การเมืองการปกครองเป็นแบบเสรีประชาธิปไตย ดู วิสุทธิ์ โพิธเท่น, “การเมืองการปกครองของออสเตรเลีย,” เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย, กรุงเทพมหานคร : มห.วิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2529) หน้า 489-514.

ในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงขึ้นอยู่กับการตีความของศาลสูง (High Court) ซึ่งมีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้<sup>29</sup>

- เสรีภาพโดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญ หรือ (Implied Freedom)

ศาลสูงได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียจะไม่ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งถึงเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็น แต่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่สรุปได้เป็นนัยว่ามีการคุ้มครองเสรีภาพในการพูดและแสดงความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของการปกครองประเทศว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีผู้แทนมาจากเลือกตั้ง จึงถือว่าเป็นระบบการปกครองระบอบรัฐสภาโดยทางผู้แทน<sup>30</sup> ซึ่งรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน แนวคิดดังกล่าวยังสะท้อนได้จากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล เช่นตรวจสอบรัฐมนตรี ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สิ่งต่างๆเหล่านี้สะท้อนให้เห็นหลักการที่ว่ารัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชน และต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (Representative and responsible government)<sup>31</sup>

จากเหตุผลที่กล่าวมานี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารบ้านเมืองเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล วิชาทฤษฎีวิจารณ์การทำงานของรัฐบาล และเพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจทางการเมือง กล่าวคือเป็นข้อมูลสำหรับประชาชนว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตน ดังนั้นถือว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองประเทศดังกล่าวเป็นนัยว่า

<sup>29</sup> บุญญรัตน์ โชคขันธ์, กฎหมายสื่อมวลชน: การควบคุมการเสนอข่าวสาร, ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. (มิถุนายน 2543), หน้า 19-21.

<sup>30</sup> Grannall V. Marrickville Margarine Pty Ltd (1995) 93 CLR 55 at 77.

<sup>31</sup> Attorney General Cth ; Ex rel McKinlay V. Commonwealth (1975) 135 CLR 56; 7593; Nationwide News (1992) 177 CLR 1 at 46-47, 70-2; 108 ALR 681; ACTV (1992) 177 CLR 106 at 137, 184-5, 210, 229-30; 108 ALR 577; theophanous (1994) 182 CLR 104 at 146-7, 189-90, 195-7; 124 ALR 1; McGinty (1996) 186 CLR 140 at 201-2; 134 ALR 289.

รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียได้คุ้มครองเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ที่เรียกว่า Implied Freedom

- เสรีภาพในการเสนอข่าวสาร

เสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็นตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองนั้นจะรวมถึงเสรีภาพในการเสนอข่าวสารและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วย ดังนั้นคำตัดสินของศาลสูงออสเตรเลียในหลายคดีจะกล่าวถึงความสำคัญของสื่อต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อโทรทัศน์ว่ามีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวสารต่างๆ เพราะเป็นสื่อที่มีอิทธิพลกับประชาชนมากในสังคมปัจจุบัน การโฆษณาทางการเมืองโดยผ่านทางโทรทัศน์ก็เป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุนเพราะจะทำให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจทางการเมือง นอกจากนั้นศาลยังวางหลักต่อไปว่ากฎหมายที่มีเนื้อหาห้ามประชาชนเข้าถึงสื่อจะเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>32</sup>

ศาลยังได้ตีความต่อไปว่าจริงๆ แล้วเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกชนทุกคนไม่ได้มีขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญออสเตรเลียให้ความคุ้มครอง แต่จริงๆ แล้วสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นสิ่งที่บุคคลมีติดตัวมาอยู่แล้วตามธรรมชาติ บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้ทราบเท่าที่ไม่ละเมิดกฎหมาย หรือเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นการที่รัฐออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพของบุคคลได้จึงถือว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์ทั่วไป<sup>33</sup>

ตามที่กล่าวมา ในประเทศออสเตรเลียแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้การบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจนโดยตรงเช่นรัฐธรรมนูญในประเทศเสรีประชาธิปไตยด้วยกัน ก็ไม่ได้หมายความว่าสื่อมวลชนในประเทศออสเตรเลียจะไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพหรือมีสิทธิเสรีภาพน้อยไปกว่าสื่อมวลชนในประเทศอื่นๆ เพราะเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้รับการคุ้มครองโดยศาลสูงของออสเตรเลีย ซึ่งศาลได้ตีความและวางบรรทัดฐานในการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้โดยยึดถือตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตย สะท้อนให้เห็นว่าหากประเทศใดที่ยึดมั่นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว แม้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะไม่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนหรือสื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวางหรือชัดเจนก็

<sup>32</sup> Lange V. Australian Broadcasting Corporation (1997) 145 96

<sup>33</sup> Attorney General V. guardian Newspapers Ltd (No 2) (1990) 1 AC 109 at 283

ตาม สื่อมวลชนในประเทศนั้นก็ได้รับเสรีภาพไม่น้อยไปกว่าสื่อมวลชนในประเทศที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างมากมาย แต่มิได้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนแต่อย่างใดเลย

#### 4. รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของญี่ปุ่นคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2432 (ค.ศ.1889) ซึ่งพระเจ้าเมอจิ พระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นจัดให้มีขึ้นโดยพระองค์ตั้งพระบรมราชปณิธานว่าจะปกครองประเทศตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Imperial Japanese Constitution of 1889” อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากนัก เพราะยังหวงกั้นพระราชอำนาจบางประการไว้ ทั้งรัฐสภาแห่งชาติ (National Diet) ก็มีอำนาจนิติบัญญัติอย่างจำกัด ศาลยุติธรรมก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม พระมหากษัตริย์เองก็อยู่ในฐานะเทวสิทธิ์<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ให้การรับรองเสรีภาพในการแสดงออกแก่สื่อมวลชนในขอบเขตจำกัด ซึ่งในมาตรา 29 ได้บัญญัติไว้ว่า

“พลเมืองญี่ปุ่นย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์โฆษณา และมีสิทธิในการชุมนุมและการตั้งสมาคมภายใต้ขอบเขตบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”<sup>\*</sup>

ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่าสื่อมวลชนญี่ปุ่นมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์โฆษณาได้ แต่ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เรียกได้ว่าเป็น “เสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นั่นเอง รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1889 ยังคงใช้เรื่อยมา

<sup>34</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2533), หน้า 160.

<sup>\*</sup> บทบัญญัติของ “รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับเมอจิ” The Constitution of the Empire of Japan (Meiji Constitution, 1889 ) ดู Glenn D. Hook , Gavan McCormack, Japan’s Contested Constitution : Documents and analysis. (New York : Routledge, 2001), p. 179-188.

จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2\* รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกและนำไปสู่การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีหลักการประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่น<sup>†</sup> ประกาศเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นภายใต้ความควบคุมอย่าง

\* ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้สงครามโดยไม่มีเงื่อนไขต่อฝ่ายสัมพันธมิตร โดยสมเด็จพระจักรพรรดิฮิโรฮิโตะ (Hirohito) ทรงมีพระราชดำรัสประกาศผ่านทางวิทยุกระจายเสียง NHK ในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ทหารและประชาชนจึงยอมวางอาวุธโดยคึกฉิบ ในวันที่ 2 กันยายน ญี่ปุ่นเซ็นสัญญายอมจำนน ฝ่ายสัมพันธมิตรภายใต้ชื่อกองบัญชาการสูงสุดกองทัพสัมพันธมิตร (Supreme Commander for the Allied Powers) เรียกย่อๆว่า “สแคป” (SCAP) มี นายพลดักลาส แมค อาร์เธอร์ (Douglas Mac Arthur) เป็นตัวแทนได้เข้ายึดครองญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นได้ร่างขึ้นภายใต้การควบคุมและชี้นำโดยสหรัฐอเมริกา ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางไร้ข้อจำกัด

\* “รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947” รัฐธรรมนูญนี้มีทั้งหมดด้วยกัน 103 มาตรา ประกอบกันขึ้นเป็น 11 หมวด มีหลักการสำคัญ คือ

1) จักรพรรดิทรงมีฐานะเป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งความสามัคคีและแห่งรัฐเท่านั้น (มาตรา 1) ไม่ได้ทรงมีฐานะเดิมที่ระบุว่า “ศักดิ์สิทธิ์ผู้ใดจะละเมิดมิได้” คือทรงเป็นสามัญชนคนหนึ่งเท่านั้น ไม่มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาด้านพลเรือนและด้านทหาร ในปัจจุบันพระองค์ไม่มีฐานะที่จะไปแนะนำตักเตือนรัฐบาลใดๆ ทรงอยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริงและก็เป็นประเพณีหรือมารยาททางการเมืองว่า นักการเมืองผู้ใดก็ตามจะอ้างพระราชดำรัสของพระองค์ไม่ได้เลย

2) อำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ที่จักรพรรดิอีกต่อไป แต่อยู่ที่ประชาชน (คำปรารภของรัฐธรรมนูญ) นับเป็นการยืนยันหลักการ “ประชาธิปไตย” ที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก

3) สิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น การแสดงออก การพิมพ์ โฆษณา การชุมนุม ฯลฯ ได้รับการรับรองอย่างเต็มที่ ถือเป็น “สิทธิขั้นมูลฐาน” ที่จะละเมิดมิได้

4) จะไม่มีกองกำลังทางบก เรือ อากาศ และสหสิทธิในการใช้สงครามเป็นเครื่องมือระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศ (มาตรา 9) นี่เป็นหลักการใหม่ที่ค่อนข้างแปลก คือห้ามมีกองทัพป้องกันประเทศ และห้ามทำสงคราม ดู ประเสริฐ จิตติวิฒนพงศ์, การเมืองและนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533) หน้า 28.

ใกล้ชิดของกองกำลังยึดครองของฝ่ายสัมพันธมิตรและภายใต้สภาวะที่ไม่เหมาะสมแก่การตระเตรียมกฎหมายแม่บทของประเทศ หลายคนมีความคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแค่เพียงกฎหมายซึ่งถูกกองกำลังต่างชาติบังคับให้ประกาศใช้แก่ประชาชน<sup>37</sup> แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1947 เป็นรัฐธรรมนูญที่คิดฉบับหนึ่ง เพราะได้บรรจุหลักการประชาธิปไตยไว้ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเต็มที่และกว้างขวางในทุกด้าน สำหรับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1947 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชน มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เสรีภาพในการชุมนุมและการตั้งสมาคม ตลอดจนเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปอื่นย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง การตรวจควบคุมข่าวจะกระทำมิได้ และการติดต่อสื่อสารในเรื่องซึ่งเป็นความลับไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้”<sup>38</sup>

ตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าสื่อมวลชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ สื่อมวลชนญี่ปุ่นมีเสรีภาพในการพูด การพิมพ์และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น รวมทั้งการแสดงออกในรูปแบบอื่นๆก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน และยังให้การคุ้มครองเสรีภาพในด้านข่าวสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่า “ห้ามมิให้การตรวจควบคุมข่าวหรือห้ามการเซ็นเซอร์ข่าวและการติดต่อสื่อสารทุกชนิด” ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่าจะไม่ถูกแทรกแซงและถูกรอนโดยอำนาจรัฐ นั่นย่อมหมายความว่าสื่อมวลชนญี่ปุ่นจะได้รับเสรีภาพอย่างแท้จริงเจตนารมณ์ของ

<sup>37</sup> Noda Yosiyuki. Introduction to Japanese Law. Translated and edited by Angelo H. Anthony. Sixth Printing, (Japan : University of Tokyo Press, 1984), p. 190.

<sup>38</sup> The Constitution of Japan (1947) Article 21

“Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other form of expression are guaranteed”

No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy any means of communication be violated.” ดู Japanese Constitutional Law. Ed. Percy R. Luney , JR., and Kazuyuki Takahashi, (Japan : University of Tokyo Press,1993), p. 223.

รัฐธรรมนูญ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ ได้มีการบัญญัติห้ามมิให้มีการตรวจควบคุมข่าวไว้อย่างชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น อาจเป็นเพราะว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สื่อมวลชนญี่ปุ่นต้องตกอยู่ในสภาพที่จำต้องรับใช้อำนาจรัฐและต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่รัฐตราออกมาควบคุมสื่อมวลชนนั้น ได้ลดทอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในญี่ปุ่นเป็นอย่างมากยิ่ง เห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสื่อมวลชนญี่ปุ่นแทบจะไม่มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นเลย ดังนั้น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งอย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี สัมพันธมิตรต้องการทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศประชาธิปไตย ฉะนั้นประชาชนคิดอย่างไรจึงเป็นสิ่งที่ยุทธศาสตร์ใหม่ต้องการรู้แทนที่จะบงการให้ประชาชนคิดอย่างไรตามรัฐบาลดังแต่ก่อน<sup>39</sup> ฉะนั้นเมื่อกองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยึดครองญี่ปุ่น จึงได้ยกเลิกการเซ็นเซอร์และยกเลิกกฎหมายที่ควบคุมและลดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชนไปจนหมดสิ้น

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้อย่างมากมายโดยปราศจากข้อจำกัด แต่สื่อมวลชนญี่ปุ่นจะมีเสรีภาพมากน้อยเพียงใดในทางปฏิบัตินั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพปัจจัยอื่นๆ ในประเทศญี่ปุ่นเช่น ปัจจัยในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของญี่ปุ่น อีกทั้งสื่อมวลชนญี่ปุ่นเองก็ได้วางตัวเป็นกลางในการทำหน้าที่ในการรายงานหรือเสนอข่าวอย่างถูกต้องและเป็นธรรมเพียงใด สิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

### 3.1.3 เสรีภาพในการเสนอข่าวในฐานะเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ เพราะในการปกครองระบอบนี้บุคคลจะต้องได้ฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา จึงจะ ใช้สิทธิเลือกผู้แทนราษฎร ได้อย่างถูกต้องและสามารถที่จะศึกษาหาความรู้ที่จะทำให้วินิจฉัยปัญหาในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้<sup>40</sup> กล่าวคือ การ

<sup>39</sup> เจียน ชีระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2511), หน้า 58.



ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลักการสำคัญก็คือ การปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด ดังนั้น การที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้นั้นจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกกันได้อย่างกว้างขวางและเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงหรือปิดกั้นโดยรัฐ ซึ่งในสังคมเสรีประชาธิปไตย สื่อมวลชนมีบทบาทอย่างมากในการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการเป็นสื่อกลางในการเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆระหว่างประชาชนกับรัฐบาลเมื่อประชาชนได้รับข่าวสารที่ถูกคั่งงอ ชัดเจน เป็นกลางและไม่บิดเบือนแล้วก็สามารถที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาประกอบการตัดสินใจในทางการเมืองหรือในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนด้วยการสะท้อนความคิดเห็นดังกล่าวกลับไปสู่รัฐบาลเพื่อที่รัฐบาลจะได้ทำหน้าที่ในการรับใช้ประชาชนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง หากรัฐบาลรับฟังเสียงหรือมติของประชาชนแล้วนั้นก็ย่อมหมายความว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นนั่นเอง

ตามที่กล่าวมา เห็นได้ว่าหากสื่อมวลชนในฐานะประชาชนคนหนึ่งสามารถใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของตนเพื่อที่จะสะท้อนความคิดเห็นให้แก่รัฐหรือผู้มีอำนาจรัฐได้รับทราบความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนทั้งในเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติย่อมถือได้ว่าการใช้เสรีภาพดังกล่าวของสื่อมวลชนนั้นสอดคล้องกับหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

### 3.1.4 เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน

สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและประชาชนในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา นั้น มีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสาร แต่เดิมนั้นมีความคิดกันว่า สิทธิที่จะรู้ (right to know) นี้ซ้อนตัวอยู่ในตัวสิทธิที่จะพูด (right to speak) และสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณา (right to print) ซึ่งก็มีผู้โต้แย้งว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะสิทธิที่พูด พิมพ์ โฆษณาเป็นสิทธิในจำพวกการแสดงออก (right to expression) แต่สิทธิที่จะรับรู้นั้นก็กลับเป็นสิทธิในการได้รับหรือการ

---

<sup>40</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 35.

เข้าถึงข่าวสาร<sup>41</sup> อาจกล่าวได้ว่า การที่บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีสิทธิเสรีภาพรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นข้อมูลในการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ได้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิที่จะรู้เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงออก โดยขึ้นอยู่กับส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา หากไม่มีสิทธิที่จะรู้ สิทธิในการแสดงออกก็จะไม่มีความหมาย จากข้อเท็จจริงนั้น สิทธิเสรีภาพรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิทธิที่ควรจะมีก่อนสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก<sup>42</sup>

โดยผลและความสำคัญของสิทธิที่จะรับรู้ดังกล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่าข่าวสารทุกชนิดตั้งอยู่บนมูลฐานของสิทธิในการรับรู้ของประชาชน และมักจะถูกนำมากล่าวอ้างโดยสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารว่า เพื่อสนองตอบสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชน<sup>43</sup> ในประการที่ว่า ประชาชนมีสิทธิที่โดยชอบธรรมที่จะรับรู้ รับทราบเหตุการณ์ เรื่องราวต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าที่ใดและในลักษณะใดๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณชนหรือที่เกี่ยวกับรัฐ หรือที่อื่นๆที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องและให้ความสนใจ โดยเฉพาะข่าวสารที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในการนี้สื่อมวลชนแขนงต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ในฐานะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ จะเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการแสวงหาและเสนอข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงต่างๆ ตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นต่างๆสู่ประชาชน อันเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อประชาชนจะได้นำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในทางการเมืองและการอื่นๆที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน อีกทั้งยังเป็นการสนองตอบสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารของประชาชน (Right to Know)

---

<sup>41</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “อิสระของข่าวสาร,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (2521) : 140.

<sup>42</sup> วัชรวิทย์ ไชยสาร, สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 5.

<sup>43</sup> The Special committee on radio, television, and the administration of justice of the Association of the Bar of the city of New York, Freedom of the Press and Fair Trial, New York and London, 1967, p. 11. อ้างถึงใน วรวิทย์ ฤทธิพิศ, “เสรีภาพในการพิมพ์กับความเที่ยงธรรมในการพิจารณาคดีอาญา,” อุทพาส 37.6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2533) : 57.

### 3.2 เสรีภาพในการเสนอข่าวในกลุ่มประเทศสังคมนิยม

การทำความเข้าใจกับระบบสื่อมวลชนของประเทศคอมมิวนิสต์ ก่อนอื่นต้องยอมรับว่าการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์แตกต่างจากการปกครองของระบอบอื่นอย่างถึงราก ระบอบการเมืองที่แตกต่างกันทำให้แนวคิดเกี่ยวกับสื่อมวลชนแตกต่างกันจนบางครั้งยากที่จะเข้าใจ ประเทศคอมมิวนิสต์ให้ความสำคัญกับสื่อมวลชนไม่ต่างจากประเทศเสรีนิยมอื่นๆ แต่ด้วยปรัชญาและความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน รัฐสังคมนิยมถือว่าสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ และเป็นช่องทางในการนำนโยบายและข่าวสารของรัฐบาลลงไปถึงประชาชน<sup>44</sup>

#### 3.2.1 รัฐธรรมนูญจีน

นอกจากระบบโครงสร้างที่ทำให้สื่อมวลชนในประเทศจีนแตกต่างจากประเทศในโลกเสรีแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับ “เสรีภาพ” ของสื่อมวลชนก็แตกต่างกันด้วย ในประเทศจีนคำว่า “เสรีภาพ” ของสื่อมวลชนจะพูดลอยๆ ไม่ได้ แต่จะต้องพูดไปพร้อมกับคำว่า “ภาระหน้าที่” และ “ความรับผิดชอบ” นั่นก็คือสื่อมวลชนจะมีเสรีภาพโดยไม่มีควมรับผิดชอบไม่ได้ พูดให้เป็นรูปธรรมอีกนัยก็คือ เสรีภาพในการเขียนหรือเสนอเรื่องราวต่อประชาชนของสื่อมวลชนจะต้องคู่ด้วยว่า จะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อสังคมอย่างไร หากเป็นผลเสีย ก็ไม่ควรจะเอาเสรีภาพมาเป็นข้ออ้างในการพูด เขียน หรือแสดงออกต่อสาธารณชน<sup>45</sup> คำว่า “เสรีภาพของสื่อมวลชน” เคยเป็นคำต้องห้ามมาเป็นเวลานานในประเทศจีน เพิ่งจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ. 1982\* หมวด 3 ซึ่งว่าด้วย สิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมือง โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ว่า

<sup>44</sup> วิชา อุคมฉันท์, โลกของการกระจายเสียงจากจุดเริ่มต้นสู่ยุคโลกาภิวัตน์. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์ , 2546), หน้า 80.

<sup>45</sup> สัมภาษณ์ โจวเซิง (Zhou Sheng), หัวหน้านักข่าวสถานีวิทยุกระจายเสียงปักกิ่งประจำกรุงเทพมหานคร, อ้างถึงใน วิชา อุคมฉันท์, “สื่อสารมวลชนในสังคมจีน,” วารสารเอเชียปริทัศน์ 10.3 (กันยายน – ธันวาคม 2532) : 62.

\* นับตั้งแต่ได้สถาปนาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ.1949 เป็นต้นมา จีนมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้มาแล้ว 4 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1954 รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1975 รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1978 และรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1982 ดู. Ralph H. Folsom and John

“พลเมืองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีเสรีภาพในการพูดแสดงความคิดเห็น การจัดพิมพ์จำหน่าย การชุมนุม การจัดตั้งสมาคม การเดินขบวนแสดงพลัง”<sup>\*</sup>

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ของสื่อมวลชนไว้ไม่ว่าจะเป็น เสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) เสรีภาพในการเขียน (Freedom of writing) และเสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of Press) แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้โดยชัดเจนเพียงใดก็ตาม แต่ก็ มีบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดหรือแย้งกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน สะท้อนให้เห็นว่า สื่อมวลชนไม่สามารถใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวได้อย่างเสรีโดยปราศจากขอบเขต เพราะในประเทศจีนนั้น เสรีภาพดังกล่าวมิใช่เสรีภาพที่มีอยู่โดยเด็ดขาดหรือสมบูรณ์แต่อย่างใดแต่เป็นเสรีภาพที่มีอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือแม้แต่ในประเทศเสรีประชาธิปไตย ในปัจจุบันนี้ อาจกล่าวได้ว่า เกือบทุกประเทศได้กำหนดควิธีทางในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในรูปของกฎหมายด้วยกันทั้งนั้น ที่จะแตกต่างกันก็คือระดับหรือขนาดของการจำกัดเสรีภาพ เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นประเทศโลกเสรีหรือประเทศคอมมิวนิสต์ก็ตามต่างมีการจำกัดเสรีภาพเหล่านั้นทั้งนั้น<sup>46</sup> กล่าวได้ว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวเป็นเสรีภาพที่จำกัดได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกรอบในการใช้เสรีภาพไว้ในมาตรา 51 ว่า

---

H. Minan, Law in the People's Republic of China : Commentary, Readings and Materials. (London : Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 19.

<sup>\*</sup> Constitution of the People's Republic of China (1982) Article 35 “ Citizens of the People's Republic of China enjoy freedom of speech, of the press, of assembly, of association, of procession and of demonstration” ดู รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน, แปลโดย กิติ ปิลันธนดิลก, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยยูเนียนกราฟฟิกส์, 2546) หน้า 28.

<sup>46</sup> Maurice Cranston, What are Human Rights? ( London : The Bodley Head Ltd., 1973), p.41. อ้างถึงใน กฤตยชญ์ ศิริเขต, “ความรับผิดชอบของสื่อมวลชนต่อการก้าวล่วงในสิทธิส่วนบุคคล,” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน หน่วยที่ 6, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532) หน้า 408.

“ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนทำให้เสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ สังคมส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพอันชอบด้วยกฎหมายของพลเมืองอื่นไม่ได้”

ตามบทบัญญัติ มาตรา 51 หมายความว่า สื่อมวลชนซึ่งอยู่ในฐานะพลเมืองจีนจะต้องใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวให้อยู่ภายในกรอบ มาตรา 51 คือ สื่อมวลชนจะเสนอข่าวที่ทำให้เสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ สังคมส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพอันชอบด้วยกฎหมายของพลเมืองอื่นไม่ได้ สื่อมวลชนจะต้องใช้เสรีภาพของคนให้อยู่ในกรอบดังกล่าว ซึ่งสื่อมวลชนจีนมิใช่มีเพียงเสรีภาพเท่านั้น แต่สื่อมวลชนยังมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติและรับผิดชอบควบคู่ไปกับการใช้เสรีภาพด้วย กล่าวคือ สื่อมวลชนจะต้องนำเสนอข่าวที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อภาระหน้าที่ของพลเมืองจีนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นภาระหน้าที่ในการรักษาความเป็นเอกภาพของประเทศและความสามัคคีต่างๆทั่วประเทศ (มาตรา 52)<sup>47</sup> หรือต้องปฏิบัติตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ หรือรักษาความลับของประเทศ เศรษฐกิจและผลประโยชน์ของสังคม (มาตรา 53)<sup>48</sup> และภาระหน้าที่ในการรักษาเกียรติยศชื่อเสียงของประเทศ และผลประโยชน์ของปิตุภูมิ (มาตรา 54)<sup>49</sup> หากสื่อมวลชนใช้เสรีภาพโดยไม่คำนึงถึงภาระหน้าที่ของพลเมืองของตนแล้ว สื่อมวลชนจีนก็ไม่อาจกล่าวอ้างเสรีภาพในการเสนอข่าวของตนได้

ส่วนบรรทัดฐานที่ใช้วัดว่าสิ่งใดนั้นเป็นผลดีหรือผลเสียต่อประเทศชาติและสังคมนั้น รัฐบาลจีนมีบรรทัดฐานโดยกว้างๆ คือ<sup>50</sup>

1. จะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล ในยุคที่เหมาะสมและเป็นใหญ่ในจีน นโยบายหลักของรัฐบาล คือ การสร้างประเทศให้เป็นสังคมนิยมที่แท้จริง สื่อมวลชนมีหน้าที่ต้อง

<sup>47</sup> มาตรา 52 “พลเมืองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีภาระหน้าที่ในการรักษาความเป็นเอกภาพของประเทศและความสามัคคีต่างๆทั่วประเทศ...”

<sup>48</sup> มาตรา 53 “พลเมืองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รักษาความลับของประเทศ เศรษฐกิจและผลประโยชน์ของสังคม...”

<sup>49</sup> มาตรา 54 “พลเมืองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีภาระหน้าที่ในการรักษาเกียรติยศชื่อเสียงของประเทศและผลประโยชน์ของปิตุภูมิ...”

<sup>50</sup> วิภา อุดมฉันท, “สื่อสารมวลชนในสังคมจีน,” วารสารเอเชียปริทัศน์ 10,3 (กันยายน - ธันวาคม 2532) : 62-64.

โฆษณาความยิ่งใหญ่ของลัทธิมาร์กซ์ ความล้มเหลวของความคิดเหมา สิ่งใดที่เป็นไปในทางขัดแย้งกับหลักนโยบายดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ ไม่อนุญาตให้ใครมีเสรีภาพที่จะเสนอแนวคิดเหล่านั้นออกมา ครั้นถึงยุคที่เติ้งเสี่ยวผิงขึ้นมาเป็นใหญ่ นโยบายของรัฐบาล คือ การสร้างประเทศให้มีความทันสมัย (Four Modernization) ได้แก่อุตสาหกรรมทันสมัย เกษตรกรรมทันสมัย วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีทันสมัย และการป้องกันประเทศที่ทันสมัย สื่อมวลชนในยุคนี้ก็มีหน้าที่ต้องโฆษณาแผนนโยบาย “สี่ทันสมัยของรัฐบาล” โดยพร้อมเพรียง เพื่อให้ประเทศชาติบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ จะยึดอยู่กับแผนนโยบายในยุคเหมาอีกต่อไปไม่ได้อีกต่อไป การเขียนหรือพูดที่สนับสนุนแนวเหมา ถือว่าขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลเป็นความไม่รับผิดชอบและจะให้เสรีภาพไม่ได้

2. ต้องถือผลประโยชน์ต่อสังคมเป็นที่ตั้ง ข่าวก่อนหรือข้อเขียนใดถึงแม้จะเป็นเรื่องจริง แต่ถ้าพิจารณาแล้วว่าไม่ก่อเกิดประโยชน์แก่ผู้รับ ก็ไม่ควรเสนอ เช่น ข่าวอาชญากรรมร้ายแรง อุบัติเหตุสยดสยองซึ่งสื่อในโลกเสรีรวมทั้งประเทศไทยถือว่าเป็นข่าวสำคัญ สื่อพากันพาดหัวข่าวขนาดใหญ่แต่ในประเทศจีนถือว่าเป็นข่าวไม่สร้างสรรค์ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใด (เช่นเดียวกับกรณีโรคระบาดซาร์ส (SARS) ซึ่งจีนถูกนานาชาติตำหนิว่าไม่เสนอข่าวให้ชาวโลกรู้ก่อนแต่เนิ่นๆ) เหตุการณ์เหล่านี้จะเป็นข่าวต่อเมื่อมีการสอบสวนและคลี่คลายปัญหาจนใกล้ยุติแล้วจึงนำเสนอเพื่อเป็นบทเรียนแก่สังคม

3. ต้องยึดหลักระบอบมิตรกับทุกประเทศ ในการเสนอข่าวต่างประเทศ สื่อมวลชนจีนจะไม่เขียนสิ่งใดไปในทางที่วิพากษ์วิจารณ์ หรือตำหนิติเตียนรัฐบาลประเทศอื่น เช่น หากเกิดเหตุการณ์ประชาชน เพราะให้ความเคารพต่อการเมืองภายในประเทศของคนอื่น อาทิเช่น หากเกิดเหตุการณ์ประชาชนเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลในประเทศหนึ่ง สื่อมวลชนจีนอาจรายงานข่าวให้ประชาชนจีนทราบแต่จะไม่มีการเพิ่มเติมแง่คิดหรือทัศนะในเชิงวิเคราะห์วิจารณ์ เพราะถือเป็นการเมืองภายในประเทศของคนอื่น ไม่สมควรจะวิจารณ์ให้กระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แนวคิดพื้นฐานที่ชี้นำการปฏิบัติเกี่ยวกับสื่อมวลชนของจีนดังกล่าว ทำให้สื่อมวลชนในประเทศจีนถูกวิจารณ์ว่าเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล ทำให้ประชาชนในประเทศได้รับข้อมูลข่าวสารที่โฆษณาสนับสนุนรัฐบาลแต่ด้านเดียว ไม่มีเสรีภาพในการเลือกรับข่าวสาร (Freedom of Choice) จากช่องทางอื่น ไม่มีเสรีภาพในการเสนอแง่คิดความเห็นที่ขัดแย้งกับรัฐบาลดังเช่นผู้คนในประเทศโลกเสรีโดยทั่วไป ปฏิบัติการของจีนต่อเสียงคำหนิเหล่านี้ก็คือ คนต่างชาติไม่เข้าใจความเป็นจริงทางสังคมจีน เพราะลักษณะสังคมแบบรวมหมู่ของจีนจะไม่อนุญาตให้มีการขยายความเรื่อง

สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลจนเกินจริง’ ซึ่งทางการจีนก็กล่าวอ้างอีกว่า ประชาชนของเราก็มีสิทธิเสรีภาพเฉกเช่นเดียวกับประชาชนในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายเพียงแต่ว่าประชาชนชาวจีนใช้เสรีภาพของตนโดยผ่านทางตัวแทนคือ “พรรคคอมมิวนิสต์จีน” เพราะพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของปวงชนทั้งปวงของประชาชนจีน สิ่งใดที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนเห็นว่าถูกต้องสิ่งนั้นต้องเป็นความต้องการของประชาชนอย่างไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น การที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนและรัฐบาลจีนเป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมสื่อมวลชนทั้งหมดก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า “ประชาชน” ได้ใช้เสรีภาพในการแสดงออกของตนอย่างเต็มที่ที่จะผัดกับประเทศอื่นอยู่บ้างก็ตรงที่ “ประชาชน” ใช้เสรีภาพของตนโดยผ่านพรรคคอมมิวนิสต์จีนและรัฐบาลจีนเท่านั้น อันที่จริงหลังจากจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐธรรมนูญของจีนตั้งแต่ฉบับปี ค.ศ. 1954 ซึ่งเป็นฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นฉบับที่ 4 แก้ไขเปลี่ยนแปลงในปี 1982 ได้ระบุสิทธิ เสรีภาพด้านต่างๆ ของประชาชนไว้อย่างชัดเจนไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย แต่สิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กับการปฏิบัติที่เป็นจริงในสังคมจีนยังมีช่องว่างที่ห่างกันมาก นอกจากตัวอักษรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่มีตัวบทกฎหมายอื่นใดที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ทำงานด้านสื่อมวลชน หลายฝ่ายเคยมีความพยายามที่จะผลักดันให้ผ่าน “กฎหมายสื่อมวลชน” ออกมา แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด การตีความเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกด้านต่างๆ จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาของพรรคแต่ฝ่ายเดียว<sup>52</sup> สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชนมีบทบาทและความสำคัญน้อยในจีน รัฐบาลไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน เพราะสื่อมวลชนกับรัฐบาลมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดอยู่แล้วสื่อมวลชนเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาล ทิศทางของพรรคคอมมิวนิสต์และนโยบายของคณะกรรมการกลางของพรรค (Central Committee) มีความสำคัญในการกำหนดบทบาทและสถานะของ สื่อมวลชนยิ่งกว่ากฎหมายใดๆ พรรคคอมมิวนิสต์สามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนโดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎหมายใดๆ<sup>53</sup> คราบไคที่จีนยังเป็นสังคมนิยม

<sup>51</sup> James V. Eeinerman, “Human Rights in China”, Current History, September 19989, p. 274 อ้างถึงใน วิชา อุคมฉันท์, “สื่อสารมวลชนในสังคมจีน,” วารสารเอเชียปริทัศน์ ปีที่ 10, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2532) : 64.

<sup>52</sup> วิชา อุคมฉันท์, “สื่อสารมวลชนในสังคมจีน,” วารสารเอเชียปริทัศน์ 10, 3 (กันยายน – ธันวาคม 2532) : 71

<sup>53</sup> เสถียร เชยประทับ, ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 219.

พรรคคอมมิวนิสต์จีนยังมีอำนาจบังคับบัญชาทั่วประเทศ เมื่อนั้นนโยบายต่อสู้ไม่มีวันเปลี่ยนแปลง<sup>54</sup> กล่าวได้ว่า ในประเทศจีนสื่อเป็นผู้นำความรู้และข้อมูลข่าวสารจากรัฐและพรรคไปสู่ประชาชน สื่อจึงเป็นเครื่องมือในการปลูกฝังอุดมการณ์ความคิด ตลอดจนความรู้และความเข้าใจต่อสังคมและต่อโลก<sup>55</sup> สื่อมวลชนจึงต้องใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนต่อการปกครองในระบอบสังคมนิยมให้ดำรงอยู่ต่อไป ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจีนจะได้ให้การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวไว้ ก็มีได้เป็นหลักประกันว่าสื่อมวลชนจีนจะเสนอข่าวสารได้โดยเสรี เป็นเพราะว่าในประเทศจีนนั้น “เสรีภาพสื่อมวลชนของจีนไม่ใช่สิ่งสมบูรณ์แต่ต้องมาคู่กับเงื่อนไขต่างๆอีกมากตามที่มาตราต่างๆในรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้”<sup>56</sup> เมื่อเสรีภาพเป็นสิ่งที่จะต้องมาควบคู่กับหน้าที่แล้ว ในการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ สังคมส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพอันชอบด้วยกฎหมายของพลเมืองอื่น นอกจากเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแล้วเสรีภาพของสื่อมวลชนยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีกด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าในสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว สื่อมวลชนจีนแทบจะไม่ได้รับเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แต่อย่างใดเลย

### 3.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพโซเวียต

สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพโซเวียต ปกครองประเทศด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ แนวทางที่นำไปสู่ความสำเร็จของประเทศนั้นขึ้นอยู่กับความเป็นเอกภาพในทางการเมืองการปกครอง จึงจำเป็นต้องทำทุกวิถีทางให้ประชาชนเชื่อฟังและคล้อยตามแนวความคิดของผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์โดยการโฆษณาชวนเชื่อ(propaganda)\* ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง ดังนั้นใน

<sup>54</sup> วิภา อุดมฉันท, “สถาบันสื่อมวลชน,” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 24, ฉบับที่ 1236 (23-29 เมษายน 2547) : 45.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>56</sup> วิภา อุดมฉันท, สื่อมวลชนจีนในยุคเปิดประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542), หน้า 87.

\* ในสหภาพโซเวียต คำว่า “Propaganda” หรือโฆษณาชวนเชื่อ มิได้มีความหมายหรือนัยไปในทางลบ เช่นที่ใช้ในซีกโลกตะวันตกแม้แต่ประการใด ดู “หนังสือพิมพ์ในค่ายสังคมนิยมโซเวียต : เปิดประตูเสรีภาพ,” วารสารสื่อมวลชนปริทัศน์ 3, 11 : 16.



การนำเสนอข่าวสารใดๆสู่สาธารณชนนั้น จะต้องเป็นการเสนอข่าวที่เกื้อหนุนระบอบคอมมิวนิสต์ ชี้ให้เห็นเฉพาะแต่สิ่งที่ดีงามในระบอบคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันก็ต้องชี้ให้เห็นแต่ความไม่เป็นระบบในสังคม และความไม่ดีที่ฝังงอในระบอบประชาธิปไตยด้วย สื่อมวลชนในสหภาพโซเวียต ทุกแขนงเป็นเครื่องมือ หรือเรียกว่ากระบอกเสียงของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง แม้ว่ารัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ฉบับปี ค.ศ. 1977 มาตรา 50 จะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ว่า

“เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนา ระบบสังคมนิยมพลเรือนของสหภาพสาธารณรัฐ โซเวียตสังคมนิยม ได้รับหลักประกันเสรีภาพในการพูด เสรีภาพสำหรับหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการประชุม ชุมนุม การกำหนดและการเดิน ขบวนสำแดงกำลังบนถนน

การใช้เสรีภาพทางการเมืองเหล่านี้ได้รับหลักประกันโดยการยกอาคารสาธารณะต่างๆ ถนนและจัตุรัสให้ประชาชนและองค์การประชาชนใช้ โดยการเผยแพร่ข่าวสารอย่างกว้างขวาง และ โดยให้ออกาสแก่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ทางด้านหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ของสื่อมวลชนได้รับ หลักประกันตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้หาใช่เสรีภาพดังกล่าวตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะ มีความหมายเช่นเดียวกันกับนิยามคำว่า “เสรีภาพ” ตามความหมายในทางเสรีนิยมแต่อย่างใดไม่ กล่าวคือ สื่อมวลชนในโซเวียตมีเสรีภาพในทัศนะของสังคมนิยม ดังนั้นการใช้เสรีภาพย่อมต้อง สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพและเพื่อส่งเสริมต่อระบบสังคมนิยม โดยการชี้นำ ของพรรคคอมมิวนิสต์

ในทางปฏิบัติ สื่อมวลชนของสหภาพโซเวียตจะถูกควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์อยู่ 3 ทาง คือ

ทางแรก บรรดาหน่วยโฆษณาชวนเชื่อและการชักจูงของทุกระดับตั้งแต่ตั้ง บรรณาธิการ และหน่วยโฆษณาชวนเชื่อและการชักจูงของคณะกรรมการกลางของพรรคเป็นผู้ อนุมัติการแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้ไว้ใจทางการเมือง

ทางที่สอง พรรคจะออกคำสั่งมากมายผ่านทางหน่วยโฆษณาชวนเชื่อและการชักจูง คำ สั่งเหล่านี้เกี่ยวกับเรื่องราวที่จะปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่นๆ ตลอดจนวิธีเสนอ เรื่องราวเหล่านั้น เนื้อหาส่วนใหญ่ของหนังสือพิมพ์มักเป็นเรื่องที่พวกเขาเรียกว่า“ข่าวแจก (Handouts)” เช่น คำปราศรัย เอกสารของทางการต่างๆ เป็นต้น

### 3.3 ข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในต่างประเทศ

การที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ให้ราษฎรนั้นคงมีความหมายเพียงว่าองค์กรต่างๆของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น (Pouvoirsconstitue's) จะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้เท่านั้น หากได้มีความหมายเลยเถิดไปถึงขนาดว่า องค์กรต่างๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างใดๆ ไม่ได้เลย ไม่มีรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยในโลก ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ให้แก่ราษฎรไว้อย่างสมบูรณ์ (absolute) ปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอย่างใด ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือในอันที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) องค์กรต่างๆ ของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะบังคับให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างหรือห้ามมิให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างได้เสมอ<sup>47</sup> เงื่อนไขต่างๆ ที่รัฐออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสื่อมวลชนเองก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดดังกล่าวด้วยเช่นกันในฐานะประชาชนคนหนึ่ง

เสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าว การวิพากษ์วิจารณ์เรื่องราวใดๆ จะมีอยู่โดยเด็ดขาดเสมอไปหรือไม่ ในปัญหานี้ แบล็คสโตน (Blackstone) นักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงชาวอังกฤษ ได้กล่าวแสดงความเห็นไว้เมื่อศตวรรษที่ 18 ว่า จริงอยู่ถึงแม้เสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นลักษณะที่สำคัญของรัฐที่เสรีก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวเพียงกำหนดมิให้มีการหวงห้ามก่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ แต่มิได้กำหนดว่าจะพ้นจากความรับผิดชอบทางอาญาในเมื่อได้ตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว เสรีชนทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างแน่นอนที่จะแสดงความรู้สึกของตนให้ปรากฏแก่สาธารณชน การกีดกันสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นการทำลายเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่ถ้าเขาตีพิมพ์เผยแพร่สิ่งที่ไม่บังควร โดยมีเจตนาร้ายหรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมต้องรับผิดชอบในผลต่างๆ ของความบ้าบิ่นของตน...ฉะนั้น เจตนารมณ์ของบุคคลยังเป็นเสรีแต่การใช้เจตนารมณ์อันเป็นเสรีไปในทางที่ผิดเท่านั้นที่จะต้องรับโทษตามกฎหมาย ไม่มีข้อกำหนดหวงห้ามเสรีภาพในทางความคิดและการใฝ่รู้เสรีภาพของความรู้สึกส่วนตัวยังคงดำรงอยู่ แต่การนำความคิดเห็นที่ชั่วร้ายเป็นภัยต่อจุดหมายต่างๆ

<sup>47</sup>วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ(ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม),” วารสารกฎหมาย ปีที่17. ฉบับที่ 3 (2540) : 5.

ของสังคมออกเผยแพร่หรือทำให้ประจักษ์แก่สาธารณชนเป็นอาชญากรรมซึ่งสังคมย่อมต้องขจัด  
ปัดเป่า<sup>48</sup>

ในสหรัฐอเมริกา การสั่งห้ามหรือการเซ็นเซอร์การเสนอข่าวของสื่อมวลชนแทบจะ  
กระทำไม่ได้เลย ดังนั้นจึงต้องยอมให้สื่อมวลชนเผยแพร่ข่าวสารไปก่อนเสมอ หากการเสนอข่าว  
นั้นไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น สื่อมวลชนก็อาจจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ในภายหลัง  
ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสั่งห้ามสื่อมวลชนเสนอข่าวนั้น ศาลสูงสหรัฐอเมริกากล่าวว่า ในยามที่  
ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหลายสิ่งหลายอย่างที่อยู่เขียนหรือแสดงความคิดเห็นได้ในยามสงบ  
ไม่สามารถกระทำได้ในภาวะสงครามและศาลจะไม่ถือว่าการเขียนหรือพูดนั้นได้รับความคุ้มครอง  
จากรัฐธรรมนูญ และศาลสูงได้ชี้ถึงสถานการณ์ที่ยอมให้มีการสั่งห้ามจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าว  
ของสื่อมวลชนได้ เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายกำลังทหารหรือจำนวนและสถานที่ตั้งของ  
กองกำลังทหาร การเผยแพร่หรือนำเสนอสิ่งลามกอนาจาร การยุยงให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง  
ตลอดจนการใช้กำลังล้มล้างรัฐบาล ตามที่ศาลสูงได้วางบรรทัดฐานในเรื่องข้อห้ามหรือข้อจำกัดใน  
การเสนอข่าวของสื่อมวลชนนั้น เห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกานั้นในภาวะปกติหรือประเทศไม่ได้อยู่ใน  
ภาวะสงครามรัฐบาลไม่อาจที่จะขอให้ศาลสั่งห้ามการเสนอข่าวของสื่อมวลชน แม้แต่กฎหมายที่  
ให้อำนาจสั่งห้ามการเสนอข่าวได้นั้น ศาลสูงก็ได้วินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่ม  
เติมฉบับที่ 1 (First Amendment) ที่บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้มีการตรากฎหมายที่จำกัดตัดทอนเสรีภาพ  
ในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ดังนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวย่อมไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้เพราะขัด  
ต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากข้อความในบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 และฉบับที่ 14  
(First Amendment and Fourteenth Amendment) อาจทำให้เข้าใจไปได้ว่าเสรีภาพในการแสดงออก  
หรือแสดงความคิดเห็นในสหรัฐอเมริกาเป็นสิทธิเสรีภาพที่สมบูรณ์เด็ดขาดไม่มีอะไรมาจำกัดได้  
แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะแท้จริงแล้วการแสดงออกโดยเสรีไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดเต็มที่  
ปราศจากการควบคุมทางหนึ่งทางใด<sup>49</sup> ตามที่ศาลสูงได้กล่าวว่า “ถึงแม้จะมีการคุ้มครองเสรีภาพใน  
การพูดอย่างมากที่สุดแล้วก็ไม่อาจคุ้มครองผู้ใดในการแกล้งป่าวร้องอันอาจก่อให้เกิดความตื่นตกใจ  
ได้ ฉะนั้น แม้สื่อมวลชนจะมีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางในการเสนอข่าว วิชาทฤษฎีการแจ้งแสดง

<sup>48</sup> เฟรด เอส ซีเบอร์ท, เชอเดอร์ พีเตอตัน, และวิลเบอร์ แชม, ทฤษฎีสื่อสารมวลชน  
แปลโดย เกษม ศิริสัมพันธ์, (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 40.

<sup>49</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ, ผู้แปล, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครอง  
และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513) หน้า 75.

ความคิดเห็นตามที่ตนเห็นสมควรก็ตามแต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวบางครั้งก็อาจก่อให้เกิดผลร้าย” ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร จึงถือเป็นข้อยกเว้นให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวได้ เช่น การเสนอข่าวแสดงสิ่งลามกอนาจาร (obscenity) การพาดพิงให้มีการต่อสู้กัน (fighting words) การกล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือหมิ่นประมาทไม่ได้รับความคุ้มครองจากบทรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1<sup>50</sup>

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่สื่อมวลชนในการใช้เสรีภาพดังกล่าวว่าจะไม่ถูกละเมิดโดยรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังได้ตระหนักถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้ที่อาจถูกระทบสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้ ดังนั้น ในการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนย่อมต้องมีข้อจำกัดมิใช่จะใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจโดยปราศจากขอบเขตหรือเงื่อนไข กล่าวคือ สื่อมวลชนจะต้องอยู่ภายใต้กรอบหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั่วไปเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ เพราะสื่อมวลชนไม่ใช่อภิสิทธิ์ชนแต่สื่อมวลชนคือ ประชาชนคนหนึ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ ข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนนั้นอาจจะเป็นข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง หรือเป็นข้อจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป หรือเป็นข้อจำกัดที่ศาลได้วางบรรทัดฐานไว้ ซึ่งจะกล่าวถึงข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ดังจะกล่าวต่อไป

### 3.3.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ (National Security)

ข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ในต่างประเทศนั้นจะมีปัญหาในทางกฎหมายกันอยู่เสมอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ความหมายและขอบเขตของ “ความมั่นคงของรัฐ” รัฐจะอ้างเหตุผลและความจำเป็นในเรื่องของความมั่นคงของรัฐ ได้มากน้อยเพียงใดเพื่อที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ในกรณีปัญหาเช่นนี้ในต่างประเทศได้มีคดีนำไปสู่การพิจารณาของศาลอยู่เสมอ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่า จะใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษแต่สหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐอยู่หลายฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญต่อการแสดงความคิดเห็นของชาวอเมริกันทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่

<sup>50</sup> Roth v. United States, 354 U.S. 476 (1957)

**1. Hatch Political Activity Act. 1939** เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญที่จำกัดขอบเขตของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างฝ่ายบริหารของมลรัฐ (executive branch of the Fedderal Government) ในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและกิจการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 92)

มาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้ได้ห้ามรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างรัฐบาลของมลรัฐมิให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดที่มีวัตถุประสงค์ที่จะโค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

**2. Smith Act. 1940** เป็นกฎหมายสำคัญที่ต่อต้านการก่อความไม่สงบ (agitation) รวมถึงการดำเนินการพิมพ์ ขยายหรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ใดๆ (printed matter) โดยมุ่งประสงค์ที่จะโค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัตินี้ถูกตีความโดยผู้พิพากษาวิลสัน ในคดี "(Dennis)" ซึ่งผู้พิพากษาวิลสันได้บรรยายลักษณะแห่งการกระทำของจำเลย ในคดีนี้ว่า "ได้คบคิดกันจัดตั้งสมาคมเพื่อดำเนินการสอนให้โค่นล้ม (overthrow) destruction) รัฐบาลของสหรัฐอเมริกา โดยการใช้อำกำลังหรือความรุนแรง"

**3. The Taft - Hartley Act. 1947** เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์ที่จะจัดพวกคอมมิวนิสต์ออกไปจากฝ่ายกรรมกร มีชื่อเรียกอีกนัยหนึ่งว่า "The Labor Management Relations Act." มาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้บังคับไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้สภาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ รับเรื่องราวร้องจากองค์การกรรมกร เว้นเสียแต่จะมีคำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร จากฝ่ายกรรมกรว่าพวกเขามีใช้สมาชิกจากพรรคคอมมิวนิสต์ มิได้เข้าร่วมกับการดำเนินงานกับพรรคคอมมิวนิสต์ หรือรับว่าพวกเขาไม่มีความเชื่อถือ หรือเป็นสมาชิกหรือให้การสนับสนุนจากองค์กรใดๆก็ตามที่ต้องการ โค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยวิธีการผิดกฎหมายหรือวิธีการผิดกฎหมายหรือวิธีการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ

**4. The Subversive Activities Control Act. 1950** กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งองค์การคอมมิวนิสต์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. องค์การที่กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ (Communist-Action Organization) เป็นขบวนการที่ถูกควบคุมจากต่างประเทศ และ

ข. องค์การแนวร่วมคอมมิวนิสต์ (Communist-Front Organization) เป็นองค์การคอมมิวนิสต์ขั้นพื้นฐานที่มุ่งให้การสนับสนุนแก่องค์การที่ 1 หรือองค์การคอมมิวนิสต์ต่างประเทศ

องค์การคอมมิวนิสต์ทั้งสองประเทศจะต้องขึ้นทะเบียนกับอริบดิกกรมอัยการ (Attorney General) และต้องส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อเจ้าหน้าที่สำหรับ “Communist-Action Organization” จะต้องแจ้งรายชื่อสมาชิกและผู้ร่วมงานให้เจ้าหน้าที่ทราบอีกด้วย

องค์การคอมมิวนิสต์จะส่งสิ่งตีพิมพ์ หรือพัสดุทางไปรษณีย์ไม่ได้ เว้นแต่พิมพ์ข้อความว่า “ส่งโดย...องค์การคอมมิวนิสต์” (Disseminated by Communist Organization) หรือข้อความอื่นตามที่อริบดิกกรมอัยการเห็นสมควรไว้ที่สิ่งตีพิมพ์หรือพัสดุภัณฑ์นั้น (มาตรา 10) นอกจากนี้สิ่งตีพิมพ์หรือพัสดุภัณฑ์ที่จัดส่งโดยองค์การคอมมิวนิสต์เหล่านี้จะไม่ได้รับการลด หรือยกเว้นภาษี (มาตรา 11)

มาตรา 4 ยังได้กำหนดห้ามมิให้ตัวแทนของรัฐบาลต่างประเทศ หรือสมาชิกองค์การคอมมิวนิสต์ รับทราบข่าวสารใดๆ ซึ่งลำดับชั้นความลับ (Classified) อันจะมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ เว้นเสียแต่จะ ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

5. The Emergency Detention Act. 1950 ในมาตรา 102 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะประกาศภาวะฉุกเฉิน (Internal Security Emergency) ได้ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการคือ

- ก. มีการบุกรุกดินแดนในครอบครองของสหรัฐอเมริกา
- ข. มีการประกาศสงครามโดยสภาสูง
- ค. มีการกบฏ (insurrection) ภายในสหรัฐอเมริกา โดยความช่วยเหลือจากศัตรูภายนอก

ผลของการประกาศภาวะฉุกเฉินจะทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจกระทำการผ่านอริบดิกกรมอัยการที่จะสั่งจับบุคคลใดก็ตามที่น่าเชื่อว่า (reasonable ground to believe) มีส่วนร่วมในการกระทำการกรรม (espionage) หรือก่อวินาศกรรม (sabotage)

ในสหรัฐอเมริกาบางครั้งสื่อมวลชนพยายามเปิดเผยความลับทางทหาร รัฐบาลต้องขอคำสั่งศาลห้ามเสนอข่าวความลับทางทหารนั้น กล่าวคือ แทนที่จะลงโทษผู้พิมพ์ผู้โฆษณาหลังจากการเสนอข่าวแล้ว รัฐบาลกลับขอคำสั่งศาลห้ามเสนอข่าวที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงบและปกติไม่ได้อยู่ในภาวะฉุกเฉินตามที่กล่าวมาข้างต้น ศาลจะไม่ออกคำสั่งห้ามสื่อมวลชนมิให้เสนอข่าวตามที่รัฐบาลร้องขอ เพราะเกรงว่ารัฐบาลจะไม่เพียงแต่ขอให้ออกคำสั่งห้ามเสนอข่าวเกี่ยวกับความลับทางทหาร แต่จะขอให้ออกคำสั่งห้ามเสนอข่าว

เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงและความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลด้วย' ซึ่งอาจจะเป็นข้ออ้างที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อขัดขวางการตรวจสอบการทำหน้าที่จากสื่อมวลชน ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลเอง แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้ ดังนั้นศาลสหรัฐอเมริกาจึงได้วินิจฉัยอย่างระมัดระวังในกรณีที่รัฐบาลร้องขอให้สั่งห้ามการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ดังเช่น ในคดีตัวอย่าง ที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้เคยพิพากษาไว้คือ คดี *New York Times Co. v. U.S.*<sup>52</sup> ซึ่งคดีนี้ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “คดีเอกสารลับของกระทรวงกลาโหม หรือ เอกสารเพนตากอน (The Pentagon Papers)” ซึ่งเป็นคดีที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะขัดขวางการเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์ และเป็นการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงระหว่างสื่อมวลชนกับรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับคำบังคับของศาลหลายฉบับที่สั่งห้ามหนังสือพิมพ์ให้ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับสงครามเวียดนาม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ “คดีเอกสารลับของกระทรวงกลาโหม” สืบเนื่องจากโครงการวิจัยซึ่งได้รับอนุมัติจากกระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ เมื่อ ค.ศ. 1967 ให้ทำการศึกษารณีที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปเกี่ยวพันในสงครามเวียดนาม โดยมีชื่อว่า “ประวัติศาสตร์ของกระบวนการตัดสินใจของสหรัฐฯ เรื่องนโยบายต่อเวียดนาม” (History of U.S. Decision Making Process on Vietnam Policy) คณะวิจัยค้นคว้าเรื่องนี้ตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1945-1968 และโครงการนี้ถูกจัดชั้นความลับในระดับ “ลับที่สุด”(Top Secret) เป็นหนังสือจำนวน 47 เล่ม ต่อมาต้นปี ค.ศ. 1971 นักข่าวหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ ได้สำเนารายงานวิจัยชุดนี้ไปชุดหนึ่งประมาณ 7,000 หน้า กองบรรณาธิการนิวยอร์กไทมส์ ใช้ระยะเวลาศึกษาเอกสารนี้ประมาณ 3 เดือน ทำให้ได้รับรู้ถึงข้อมูล “ลับ” ที่ไม่เคยได้รับการเปิดเผยกับสาธารณชนในสหรัฐมาก่อน เช่น<sup>53</sup>

- ในสมัยของประธานาธิบดีทรูแมน สำนักข่าวกรองกลาง (ซีไอเอ) ได้ปฏิบัติการลับเพื่อทำลายทรัพย์สินในกรุงฮานอย

<sup>51</sup>เสถียร เชยประทับ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 57-58.

<sup>52</sup> *New York Times Co. v. United States* 403 US 713 (1971)

<sup>53</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, “สื่อ VS รัฐบาล : รำลึก 29 ปีเอกสารเพนตากอน,” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 20, ฉบับที่ 1034 (มิถุนายน 2543) : 27-28.

- ในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี รัฐบาลสหรัฐได้จัดทำความตกลงเป็นพันธมิตรที่ไม่ถูกกฎหมายกับรัฐบาลเวียคนามได้ และต่อมาก็ได้มีส่วนสนับสนุนต่อการยึดอำนาจรัฐบาลดังกล่าวในไซ่ง่อน

- ในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสัน รัฐบาลสหรัฐได้ใช้รายงานปลอมสร้างสถานการณ์ว่ามีภารกิจเครื่องบินของสหรัฐ 2 ลำ เพื่อเป็นข้ออ้างในการทิ้งระเบิดในเวียคนามเหนือหรือรัฐบาลจงใจที่จะปกปิดข้อมูลการทิ้งระเบิดที่กระทำต่อเวียคนามเหนือ ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะไม่ได้ทำให้รัฐบาลคอมมิวนิสต์อ่อนแอ แต่กลับเป็นการทำลายชีวิตประชาชนชาวเวียคนามเป็นจำนวนมาก

จากข้อมูลเหล่านี้กองบรรณาธิการของนิวยอร์กไทมส์ตัดสินใจว่าประชาชนอเมริกันมีสิทธิที่จะรับรู้เรื่องราวในเอกสารเพนตากอน ดังนั้น จึงตีพิมพ์สู่สาธารณะ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งยุติลงพิมพ์บทความที่เหลื่อ เพราะรัฐบัญญัติว่าด้วยการจารกรรม บัญญัติ “ห้ามไว้โดยตรง” ภายหลังตีพิมพ์บทความฉบับที่ 3 ศาลชั้นต้นในนิวยอร์ก ได้ออกคำสั่งห้ามให้ระงับการพิมพ์บทความไว้ชั่วคราวหลังจากได้ฟังคำแถลงของฝ่ายรัฐบาลว่า การเผยแพร่บทความจะก่อให้เกิด “ความเสียหายอันไม่อาจเยียวยาได้” ต่อการทหารของประเทศและเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานทางการทูตอย่างร้ายแรง รัฐบาลจึงขอให้ศาลชั้นต้นประจํานครหลวงออกคำสั่งห้ามชั่วคราว เพราะจะเป็นการเปิดเผยแผนการทางทหารของสหรัฐอเมริกาให้แก่ศัตรู หนังสือพิมพ์ New York Times ได้แย้งคัดค้านว่า เอกสารดังกล่าวมีแค่แผนการทางทหารที่ล้มเหลวในอดีตไม่ใช่แผนหรือนโยบายทางทหารในอนาคต เพราะฉะนั้นจึงไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศตรงกันข้ามการตีพิมพ์เอกสารดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถประเมินการทำงานของรัฐบาลได้ดีขึ้น ความพยายามของรัฐบาลที่จะห้ามการเผยแพร่บทความต่อไปนั้นเป็นการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์และคำสั่งห้ามแม้จะชั่วคราว ก็จะเป็นตัวอย่างแรกในประวัติศาสตร์ของชาติ ที่ผู้พิพากษาสั่งห้ามหนังสือพิมพ์มิให้ตีพิมพ์ข่าวสารศาลสูงปฏิเสธที่จะออกคำสั่งห้ามตามที่รัฐบาลร้องขอ โดยกล่าวว่า เป็นสิ่งจำเป็นที่ศาลจะต้องปกป้องเสรีภาพของสื่อมวลชนในยามที่ต้องต่อสู้กับความพยายามของรัฐบาลที่จะสั่งห้ามการเผยแพร่ข่าวสารอันมีความสำคัญยิ่งทางประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ศาลยังกล่าวด้วยว่า อัยการไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการตีพิมพ์งานวิจัยดังกล่าวจะก่อให้เกิด “ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศสหรัฐอเมริกา” ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยชี้ขาดด้วยคะแนน 6 ต่อ 3 ยินตามคำพิพากษาชั้นต้นใน นิวยอร์กและศาลชั้นต้นประจํานครหลวง อนุญาตให้หนังสือพิมพ์ New York Times ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารนี้ต่อไปได้ เพราะรัฐบาลไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการตีพิมพ์เอกสารดังกล่าวจะมีผลเสียอย่างแท้จริงต่อการทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในเวียคนาม



เหตุผลตอนหนึ่งในคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดมีว่า “ระบบใดก็ตามที่สั่งห้ามสื่อมวลชนเผยแพร่ข่าวสารหากขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะต้องถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ประจักษ์ชัดถึงเหตุผลความชอบธรรมต่อการสั่งห้ามเช่นนั้น คดีนี้ศาลชั้นต้นใน นิวเจอร์ซีย์และศาลชั้นต้นประจำนครหลวงได้วินิจฉัยแล้วว่ารัฐบาลไม่สามารถพิสูจน์ได้ ซึ่งศาลสูงสุดเห็นพ้องด้วย”<sup>54</sup> ศาลของสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่า บางครั้งเอกสารทางราชการถูกตีตรา “ลับ” ไม่ใช่เพื่อปกป้องประเทศ แต่เพื่อปกป้องชื่อเสียงและอาชีพของ ผู้บริหารประเทศหรือทหารตั้งที่ผู้พิพากษาศาลสูง ฮูโก แบล็ค (Judge Hugo L. Black) ให้ความเห็นในคดี “Pentagon Paper” ว่า “หนังสือพิมพ์ที่อิสระและไม่ถูกควบคุมเท่านั้นที่สามารถเปิดโปงความหลอกลวงของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ส่วนผู้พิพากษา วิลเลียม โอ ดักกลาส (Judge William O. Douglas) ได้กล่าวว่า “เสรีภาพของสื่อถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ปรากฏในฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลเก็บซ่อนข้อมูลที่เป็นเรื่องราวการดำเนินงานนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลจากการรับรู้ของสังคม” และผู้พิพากษา วิลเลียม เบนเนน (William J. Brennan) ซึ่งออกเสียงสนับสนุนการตีพิมพ์เอกสารเพนตากอน ได้ให้ข้อคิดเป็นบรรทัดฐานไว้อีกด้วยว่า “รัฐบาลอาจจะให้ศาลออกคำสั่งห้ามสื่อตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นความลับด้านความมั่นคงได้ ถ้าข้อมูลเหล่านั้นสามารถพิสูจน์ได้ว่าจะเป็นอันตรายต่อทหารในยามสงครามหรือในภาวะอื่นที่เป็นภาวะฉุกเฉิน”

ผลของคดีเอกสารลับกระทรวงกลาโหมสหรัฐในครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานอันสำคัญยิ่งในการวางรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสื่อกับรัฐบาลในสังคมประชาธิปไตย มรดกทางความคิดที่สำคัญที่สังคมได้รับจากกรณีนี้คือคำอธิบายจากการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำอธิบายของ ผู้พิพากษา ฮูโก แบล็ค (Judge Hugo L. Black) ซึ่งเป็นผู้ตัดสินสนับสนุนให้สื่อตีพิมพ์เอกสารดังกล่าวเขากล่าวว่า “วัตถุประสงค์ของสื่อมีไว้เพื่อรับใช้ผู้ถูกปกครองไม่ใช่ผู้ปกครอง...”

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ไม่ได้ปกป้องบุคคลให้พ้นจากการกระทำผิดถ้าตระโกนว่า “ไฟไหม้” ในโรงภาพยนตร์ที่มีคนชมหนาแน่น เพราะเป็นกรณีที่เห็นชัดว่าการตะโกนเช่นนี้จะทำให้เกิดอันตราย แต่กรณี “Pentagon Paper” ไม่ถือว่าเป็น “อันตรายที่เห็นชัดและกำลังจะเกิด”

<sup>55</sup> แต่ก็มี ผู้พิพากษาศาลสูงหลายคนให้ความเห็นว่า ถ้าหนังสือพิมพ์ตีพิมพ์แผนการรบจริงๆและ

<sup>54</sup> วิสาร พันธุณะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2525), หน้า 780.

การตีพิมพ์จะเป็นอันตรายต่อชีวิตของชาวอเมริกันแล้ว ก็สมที่ศาลจะออกคำสั่งห้ามเสนอข่าวหรือห้ามตีพิมพ์ได้<sup>56</sup> เห็นได้ว่า ข้อคิดประการสำคัญที่ได้จากจากกรณีนี้ คือ การจัดสมดุลระหว่างเสรีภาพกับความมั่นคงโดยการตัดสินใจว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจจะตั้งยุติการตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญด้านการเมืองและความมั่นคง เว้นเสียแต่รัฐบาลจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า ผลร้ายจากการกระทำดังกล่าวมีเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งรัฐบาลจะต้องไม่มีอำนาจมากเกินไป ด้วยการเก็บข้อมูลที่สำคัญไปจากการรับรู้ของสังคมโดยใช้วิธีที่ระบุว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นเรื่อง “ลับที่สุด” ในขณะเดียวกัน ศาลก็เตือนต่อว่า “สื่อจะต้องไม่มีอำนาจมากเกินไปในการตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลซึ่งจะนำมาที่อันตรายต่อชีวิตของผู้อื่นและรัฐบาลก็ยังสามารถที่จะเก็บข้อมูลบางอย่างไว้เป็นความลับได้”

ผู้เขียนเห็นว่า ตามกรณีปัญหาข้อพิพาทในคดี “เอกสารเพนตากอน” อาจจะเป็นเรื่องของการต่อสู้ในทางกฎหมายระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกากับบริษัทหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ ในกรณีห้ามการตีพิมพ์เอกสารของกระทรวงกลาโหม แต่หากพิจารณาในมิติที่กว้างขึ้นจะเห็นได้ว่า คดีนี้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมในเรื่องของสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐว่า สาธารณะสังคมควรมีสิทธิเพียงใด ในการได้รับรู้ข้อมูลที่(รัฐบาลอ้างว่า)หากเปิดเผยสู่สาธารณะอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ(บาล)ได้ ดังนั้นจึงสมควรปิดเป็นความลับ รัฐบาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าข้อมูลข่าวสารใดที่ประชาชนควรได้รับรู้และไม่ควรรับรู้ กล่าวได้ว่าสิทธิในการรับรู้ของประชาชนไม่ได้อยู่อยู่กับการตัดสินใจของประชาชนแต่รัฐบาลเป็นฝ่ายคิดและตัดสินใจแทนประชาชนเอง ข้อมขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตย ข้อคิดที่สำคัญที่สุดในคดีนี้คือ สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมประชาธิปไตยสามารถถกเถียงได้ในเรื่องของสิทธิในการรับรู้เกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อนำไปสู่ข้อยุติร่วมกันในสังคมว่าสื่อมวลชนควรมีเสรีภาพอย่างน้อยเพียงใดในการเสนอข่าวด้านความมั่นคงและในกรณีใดที่สิทธิในการรับรู้ของประชาชนจะมีความสำคัญมากกว่าความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาของสังคมประชาธิปไตย ในกรณีของสังคมอเมริกัน การต่อสู้เพื่อให้เกิดเผยแพร่เอกสารเพนตากอนได้กลายเป็น “คำตอบ” ประการสำคัญในเรื่องของสิทธิในการรับรู้ของสังคม แต่ในส่วนของสังคมไทยแล้ว เอกสารผลสอบเหตุการณ์พฤษภาทมิฬคือ “แบบฝึกหัดทดสอบ” เพื่อหาคำ

<sup>55</sup> เสถียร เชยประทีป, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 59.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

ตอบให้เกิดสิทธิในการรับรู้ของสังคมไทยในกรณีนี้ โดยจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของทั้งสองประการเพื่อหาสมดุล ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในขณะเดียวกันก็รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องถกเถียงกันต่อไป

กล่าวสรุปได้ว่า ในสหรัฐอเมริกา รัฐมีอำนาจที่จะตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) เห็นได้ว่าในภาวะปกติรัฐบาลมีอำนาจที่จะอ้างเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้เลย แต่ทั้งนี้หากประเทศอยู่ในภาวะไม่ปกติหรืออยู่ในสถานการณ์พิเศษ รัฐบาลอาจจะร้องขอต่อศาลเพื่อขอจำกัดด้านความมั่นคงของรัฐ ในการห้ามมิให้สื่อมวลชนเสนอข่าวได้ แต่ทั้งในการสั่งห้ามสื่อมวลชนเสนอนั้น ศาลจะเป็นผู้พิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ตามที่ศาลสูง (The Supreme Court) แห่งสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ ดังนี้<sup>57</sup>

“ภายใต้สถานการณ์พิเศษ การสั่งห้ามสื่อมวลชนมิให้เผยแพร่ข่าวสารเป็นสิ่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสั่งห้ามเช่นนั้น ศาลจะอนุญาตให้สั่งห้ามล่วงหน้าในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายกำลังทหารที่ตั้งของกองทหารในยามสงคราม การคุ้มครองความมั่นคงของชาติหรือของสังคม”

สำหรับในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐก็เคยมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล คือ “คดี แคร์ สปีเกล (Der Spiegel)”<sup>58</sup> เป็นคดีที่

<sup>57</sup> กุลพล พลวัน, “สื่อมวลชนกับข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1, ” วารสารกรมประชาสัมพันธ์ ปีที่ 8, ฉบับที่ 85 ( มกราคม 2546) : 39-40.

<sup>58</sup> คดี “แคร์ สปีเกล” นี้ข้อเท็จจริงได้ความว่า วารสารฉบับหนึ่งชื่อ แคร์ สปีเกล ซึ่งตีพิมพ์เมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ 1962 ได้วิจารณ์สถานการณ์ทางทหารของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และองค์การนาโต ซ้ำยังลงรูปอาวุธใหม่ๆ อีกด้วย พนักงานอัยการจึงดำเนินคดีอาญาในฐานะกบฏกับผู้พิมพ์และบรรณาธิการซึ่งต้องรับผิดชอบตามกฎหมายการพิมพ์ แต่ก่อนที่จะมีการกล่าวหาทางอัยการก็ได้ขอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้

หลังจากที่รัฐมนตรีฯ ได้ให้ความเห็นแล้ว อัยการก็ได้ออกหมายค้นและหมายจับ ให้ทำการค้นสำนักพิมพ์และจับผู้พิมพ์โฆษณาและบรรณาธิการวารสารดังกล่าว ในหมายค้นระบุว่า ตำรวจมีอำนาจค้นในเวลากลางคืนได้ด้วย ทางตำรวจได้ทำการค้นสำนักพิมพ์ของ Der Spiegel ใน

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้พิพากษาเกี่ยวกับวารสารฉบับหนึ่งชื่อ “แดร์ สปีเกิล” (Der Spiegel) พิจารณาเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1966 ในคำพิพากษาได้อธิบายถึงหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในเยอรมันไว้อย่างน่าสนใจอย่างยิ่งซึ่งหลักการนี้เป็นหลักสากล จึงเป็นคดีตัวอย่างมีชื่อเสียงทั่วโลกจนกระทั่งองค์การสหประชาชาติได้นำมาตีพิมพ์ไว้ในหนังสือขององค์การฯ เพื่อเผยแพร่คำพิพากษานี้ไปยังประเทศต่างๆ อนึ่งคณะกรรมการนิเทศศาสตร์สากลก็ได้้นำคำพิพากษานี้มาตีพิมพ์ในวารสารของตนเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้วินิจฉัยเรื่องนี้อย่างระมัดระวัง โดยจะกล่าวถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนและข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวศาลวินิจฉัยว่า

“...อาจเป็นไปได้ที่เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนจะขัดกับเสรีภาพอื่นๆ ที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ แม้สื่อมวลชนได้รับเอกสิทธิ์บางอย่างเนื่องจากหน้าที่ที่เขาได้กระทำและต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตหน้าที่นั้นด้วย ไม่ใช่เอกสิทธิ์ที่ในฐานะที่เขาเป็นบุคคลธรรมดา การยกเว้นไม่ใช้กฎหมายทั่วไปกับสื่อมวลชนทุกกรณี กรณีจะต้องแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับชนิดและขอบเขตของสื่อมวลชนนั้นๆ เป็นกรณีไป ในกรณีที่มีกฎหมายบั่นทอนเสรีภาพของสื่อการร่างและการตีความกฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงมาตรา 5<sup>9</sup> แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งให้การคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนเสมอไป เช่น กฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดฐานกบฏ ซึ่งความผิดประเภทยี่เป็นการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างหนึ่ง และเกิดขึ้นเมื่อสื่อมวลชนได้

---

ตอนเย็นวันที่ 26 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1962 และได้ยึดสิ่งของไว้หลายอย่าง การค้นดำเนินไปจนวันที่ 25 พฤศจิกายนปี ค.ศ. 1962

แต่ในวันที่ 29 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1962 ได้มีการร้องทุกข์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลเยอรมันตะวันตกว่า การกระทำของฝ่ายเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเมื่อค่อ มาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และมาตรา 13 เกี่ยวกับละเมิดซึ่งเป็นสิทธิส่วนตัวและเรียกร้องว่าการค้นนี้จะต้องได้รับคำสั่งจากศาลเสียก่อน

<sup>9</sup>มาตรา 5(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรี ซึ่งความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยวิทยุกระจายเสียงและโดยภาพยนตร์ย่อมได้รับความคุ้มครอง จะมีการตรวจข่าวไม่ได้”

เสนอข่าวอันควรได้รับการปกปิด เพื่อผลประโยชน์ในทางป้องกันประเทศชาติ และการพิจารณาเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นจะพึงเล็งเพียงว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนต้องขึ้นอยู่กับความคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและ เสรีภาพนี้จะหมดไปถ้าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันถูกทำลายไปเพียงแฉ่เดียวหาได้ไม่...” ศาลได้อธิบายถึงความคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งควรได้รับการป้องกันว่า “...ไม่ได้หมายถึงเพียงการคงอยู่ซึ่งตัวประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงความเป็นอิสระและระบอบประชาธิปไตยอีกด้วยลักษณะพิเศษของระบอบประชาธิปไตยก็คือ การบริหารงานของรัฐบาลรวมทั้งเรื่องทางทหารนั้น แม้ว่าจะได้กระทำไปตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ก็ตาม แต่ก็จำเป็นต้องได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และเห็นชอบจากประชาชนเจ้าของประเทศ...”

ศาลกล่าวต่อไปว่า “...ความจำเป็นที่จะต้องรักษาความลับทางทหาร เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างหนึ่งกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อีกอย่างหนึ่ง จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้ จึงควรที่จะนำเรื่องทั้งสองมาสัมพันธ์กัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่เหนือขึ้นไปร่วมกัน นั่นก็คือความคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันทั้งนี้โดยคำนึงถึงเหตุผลที่เหมาะสมเป็นเรื่องๆ ไป การจัดการความขัดแย้งระหว่างความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ กับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ต้องนำเรื่องอันคร่าที่อาจจะเกิดขึ้น เนื่องจากข้าศึกได้รับประโยชน์จากการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์กับความต้องการของประชาชนซึ่งอยากจะทำทราบเหตุการณ์สำคัญๆเกี่ยวกับการป้องกันประเทศเหมือนกับเรื่องอื่นๆ เช่นกันซึ่งมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีผลเป็นการกำหนดขอบเขตแก่ศาลในการตีความตีความอาญาฐานกบฏไว้ดังกล่าวกว่าข้างต้น...” กล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งศาลได้วางบรรทัดฐานไว้ตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย ถ้าพิพากษาของศาลเกี่ยวกับข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจจะใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาในประเทศเสรีประชาธิปไตยได้

ตามที่กล่าวมาแล้ว ความมั่นคงของรัฐอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนและกระทบต่อสิทธิในการรับรู้ (Right to know) ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ แต่ก็ยังเป็นเหตุผลหนึ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน เพราะความมั่นคงของรัฐมิได้หมายถึงความมั่นคงทางทหารเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคมอีกด้วย ดังนั้นในกรณีที่สื่อมวลชนเผยแพร่หรือเสนอข่าวที่อาจสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมจึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน แต่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความมั่นคงของรัฐกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน เพื่อหาสมดุลให้ได้ว่าอย่างใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน โดยพิจารณาเป็นกรณีๆ

ไปเพื่อป้องกันมิให้รัฐกล่าวอ้างเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐใช้เป็นข้ออ้างในการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยปราศจากขอบเขต และขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมมิให้สื่อมวลชนใช้เสรีภาพของตนโดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็ไม่มีการประเทศใดที่จะยินยอมให้กระทำการเช่นนั้นได้โดยต้องสัมพันธ์กันระหว่างผลประโยชน์ของประเทศชาติในด้านความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

### 3.3.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท (Defamation)

ในการเสนอข่าวต่างๆของสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกาตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิสองประการด้วยกัน คือ

1) สิทธิที่จะรู้ สิทธินี้เป็นเครื่องคุ้มครองประชาธิปไตยของประชาชนและชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเป็นของประชาชนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลคือบุคคลที่ประชาชนเลือกขึ้นมาทำงานแทนหรือทำงานเพื่อประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนจึงมีสิทธิจะรู้การทำงานเพื่อสาธารณะของบุคคลเหล่านี้

2) สิทธิที่จะอยู่ตามลำพังโดยปราศจากการรบกวน สิทธินี้ชี้ให้เห็นว่าชีวิตส่วนตัวของบุคคลใดเป็นเรื่องของบุคคลนั้น บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษ ถูกทำร้ายหรือถูกทำให้อับอายเพราะความเชื่อของตนหรือเพราะคนแตกต่างจากคนอื่นสิทธิประการที่สองนี้เป็นเครื่องคุ้มครองปัจเจกบุคคล รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันกับสิทธิที่จะรู้และกฎหมายหมิ่นประมาทปกป้องสิทธิที่จะอยู่ตามลำพังของปัจเจกบุคคล<sup>60</sup>

แม้ศาลสูงสหรัฐฯ ได้แสดงความเห็นด้วยกับเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวที่ตนเห็นสมควรแต่ก็มีความเห็นต่อ ไปว่าเสรีภาพดังกล่าวมิใช่เสรีภาพที่สื่อมวลชนมีอยู่โดยเด็ดขาดปราศจากการควบคุมจากทางใดทางหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1942 ศาลสูงสหรัฐฯ ได้พิพากษาโดยมติเอกฉันท์ในคดี *Chaplinsky V. New Hampshire*<sup>61</sup> ว่า คำพูดขู่ยงให้เกิดการต่อสู้กัน(Fighting Word) ไม่ใช่คำพูดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุจงใจในการพูดดังกล่าวไม่ใช่เป็น

<sup>60</sup> เสถียร เขยประทับ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 46.

<sup>61</sup> *Chaplinsky V. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942)

เรื่องสื่อสารกันในทางความคิดแต่เป็นเรื่องระบายนามณ์กันมากกว่า ฉะนั้นจุดประสงค์ของการพูด จึงไม่ใช่เป็นการ โน้มน้าวจิตใจแต่เป็นความตั้งใจจะทำร้ายความรู้สึกของผู้ฟัง โดยนัยเช่นนี้ศาลจึงตีความว่า ข้อความหมิ่นประมาทมีลักษณะเช่นเดียวกับคำยุยงให้เกิดการต่อสู้กันนั่นเอง ซึ่งมีผลให้ข้อความหมิ่นประมาทนั้น ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ นับแต่นั้นเป็นต้นมาหมิ่นประมาทก็เป็นข้อจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนอีกประการหนึ่ง

ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา “การหมิ่นประมาทของสื่อมวลชน” คือ การโฆษณาข้อความที่ทำให้คนอื่นต้องอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง<sup>62</sup> กล่าวรวมๆ ความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ การไขข่าวให้แพร่หลายไม่ว่าด้วยการพูด การเขียน พิมพ์ วาด หรือวิธีการอื่นใด ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง การหมิ่นประมาทประเภทนี้เป็นทั้งความผิดทางอาญาและละเมิดในทางแพ่ง ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาและต้องชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ในเรื่องหมิ่นประมาทนี้มีหลักกฎหมายประการหนึ่ง เรียกว่า “การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นธรรม (Fair comment)” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ บุคคลที่สร้างสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สาธารณชนพิจารณา แสดงให้สาธารณชนชมหรือทำงานเพื่อสาธารณะต้องคาดว่า ตนจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หรือติชมอย่างเป็นธรรมในสิ่งที่ตนสร้าง ในการแสดงหรือการทำงานของคน การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นธรรมเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับตลอดมาในสหรัฐอเมริกา<sup>63</sup>

หลักการที่สำคัญของความผิดฐานหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา มี 3 ประการ คือ<sup>64</sup>

1. การไขข่าว ซึ่งหมายถึง การทำให้บุคคลที่ตามรู้ถึงเรื่องราวอันเป็นหมิ่นประมาท ฉะนั้น การพิมพ์ใหม่หรือการเล่าใหม่ทุกครั้งจึงเป็นหมิ่นประมาทต่างกระทงกัน ผู้เล่าค่อมมีความผิดเท่ากับผู้เล่าคนแรก และการที่ผู้เสียหายไม่ฟ้องร้องผู้เล่าคนก่อนก็ไม่เป็นข้อแก้ตัวสำหรับผู้เล่าคนต่อมา

2. เจาะจงตัวบุคคล หมายความว่า การไขข่าวต้องเป็นการเจาะจงตัวบุคคลว่าหมายถึงผู้ใดหากไขข่าวเป็นการกว้างๆ ไม่ระบุถึงใคร โดยเฉพาะก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงแต่ไม่

<sup>62</sup> เสถียร เชยประทับ, ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546), หน้า 132.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

<sup>64</sup> วิสาร พันธนะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 781-782.

ต้องถึงกับระบุชื่อตรงๆทีเดียว ถ้าการเผยแพร่ข่าวนั้นทำให้สามารถรู้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดก็เป็น การเพียงพอแล้ว

3. ทำให้เสียชื่อเสียง หลักเกณฑ์ข้อนี้หมายความว่า ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของผู้อื่น อาจจะเป็นโดยการนินทาใส่ร้ายหรือการแสดงความเท็จก็ได้ ด้วยเหตุนี้ความเท็จจึงเป็น สิ่งควบคู่กับการหมิ่นประมาท และกฎหมายของทุกมลรัฐยินยอมให้มีการพิสูจน์ความจริงได้ กล่าว คือ ในคดีหมิ่นประมาทหากจำเลยพิสูจน์ได้ว่าข้อความหรือเรื่องราวนั้นเป็นความจริง จำเลยย่อมไม่ ต้องรับผิดชอบไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญา

นอกเหนือจากการพิสูจน์ความจริงแล้ว ก็ยังมีเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ซึ่งทำให้บุคคลไม่ ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการหมิ่นประมาท กฎหมายสหรัฐแบ่งเอกสิทธิ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ เอกสิทธิ์เด็ดขาด กับ เอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด<sup>65</sup>

1) เอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute privilege) เป็นเอกสิทธิ์ที่รัฐบัญญัติ รัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยของศาลให้แก่เจ้าพนักงานบางตำแหน่งในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือระบบงาน ของทางราชการ เช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐฯ ผู้ว่าราชการมลรัฐ สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐฯ สมาชิก รัฐสภาสหรัฐฯ และผู้พิพากษา กล่าวถ้อยคำหรือกระทำการใดๆในตำแหน่งหน้าที่ของตน สิ่ง ที่บุคคลเหล่านี้ได้พูดหรือกระทำไปนั้นผู้ใดจะฟ้องร้องทางแพ่งหรือทางอาญารวมหมิ่นประมาทไม่ ได้เด็ดขาด

2) เอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด (qualified privilege) ถ้าสื่อมวลชนรายงานโดยถูก ต้องเที่ยงธรรมเกี่ยวกับเรื่องซึ่งมีเอกสิทธิ์เด็ดขาด แม้เรื่องที่ลงพิมพ์หรือออกอากาศจะหมิ่นประมาท ผู้อื่น แต่หากสื่อมวลชนได้กระทำไปโดยสุจริตแล้ว ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาอาจจะพูดหมิ่นประมาทผู้อื่นในระหว่างการอภิปรายของรัฐสภา หรือพยานอาจให้ การต่อศาลด้วยถ้อยคำซึ่งเป็นหมิ่นประมาท แต่ถ้าสื่อมวลชนได้รายงานโดยถูกต้องเที่ยงธรรมซึ่งคำ พูดดังกล่าว การรายงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาทเรียกความคุ้ม ครองนี้ว่าเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด

กฎหมายของมลรัฐต่างๆให้เอกสิทธิ์นี้ในการรายงานการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายใต้ เงื่อนไขว่ารายงานนั้น

- (1) ถูกต้องสมบูรณ์ หรือเป็นการคัดทอนโดยสุจริตธรรม และ

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 182-183.



(2) เป็นการกระทำโดยสุจริต มิใช่กลั่นแกล้งให้ผู้อื่นเสียหาย นอกจากนั้น ความผิดพลาดของรายงานจะต้องเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ มิใช่เกิดจากการวินิจฉัยหรือความประมาทเลินเล่อของสื่อมวลชน

ข้อต่อสู้ในประการสุดท้ายในคดีหมิ่นประมาท คือติชมด้วยความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนกล้ารายงานและวิพากษ์วิจารณ์เรื่องราวอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ปกติข้อต่อสู้นี้จะใช้ในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐ (public official) หรือบุคคลสาธารณะ (public figure) เป็นโจทก์ฟ้อง แต่ปัญหาอยู่ที่ความคลุมเครือของข้อต่อสู้เอง เพราะคงตอบได้ยากว่า อะไรคือการติชมด้วยความเป็นธรรม และจุดไหนที่มีใช้การติชมด้วยความเป็นธรรม ศาลฎีกามลรัฐไอโอวา เคยให้ความเห็นไว้ดังนี้“บรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ย่อมมีสิทธิ แต่มิใช่หน้าที่ในอันที่จะตีพิมพ์บทวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งสมเหตุสมผลและเป็นธรรม เพื่อรายงานต่อประชาชน แม้อ้อยคำจะเกินเลยไปบ้าง แต่เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะย่อมถือว่าการพิมพ์นั้นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบรรณาธิการได้กระทำไปโดยเจตนากลั่นแกล้งผู้อื่น หรือโดยประมาทเลินเล่อ“

### 3.3.2.1 หลักเกณฑ์ในความรับผิดชอบหมิ่นประมาท

ในสหรัฐอเมริกาศาลสูง ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวที่เป็นการหมิ่นประมาท โดยพิจารณาได้ตามสถานะหรือตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลที่ถูกสื่อมวลชนหมิ่นประมาท โดยแยกพิจารณาได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. การหมิ่นประมาทเจ้าพนักงานของรัฐ (public officials)
2. การหมิ่นประมาทบุคคลสาธารณะ (public figures)
3. การหมิ่นประมาทบุคคลธรรมดา (private individuals)

1. การหมิ่นประมาทเจ้าพนักงานของรัฐ(public officials) ดังได้กล่าวมาแล้วว่าสื่อมวลชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล เสรีภาพดังกล่าวยังคงครอบคลุมไปถึง เสรีภาพที่จะเสนอข่าวการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานของรัฐทุกระดับด้วย

---

“เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

คดี *New York v. Sullivan*<sup>67</sup> ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดของสื่อมวลชนฐานหมิ่นประมาทไว้ว่า “การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาสาธารณะควรดำเนินไปอย่างไม่มีอะไรขัดขวาง จริงจัง และเปิดเผยแม้ว่าการแสดงความคิดเห็นนั้นจะมีการถากถางหรือโจมตีรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างรุนแรงบ้างก็ตาม ดังนั้นเพื่อปกป้องรักษาการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ศาลจะพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คอเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นความเท็จ แต่ย้งนำเอาความเท็จนั้นมากล่าวร้ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียหาย หรือวิพากษ์วิจารณ์โดยไม่ได้ตรงถึงความจริง”<sup>68</sup> ศาลสูงสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยต่อไปว่า หลักประกันในรัฐธรรมนูญจะมีความศักดิ์สิทธิ์จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลางซึ่งห้ามเจ้าพนักงานของรัฐมิให้เรียกร้องค่าเสียหายเมื่อถูกหมิ่นประมาทด้วยข้อความเท็จอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเผยแพร่ข้อความนั้นได้กระทำไปโดยผู้กระทำอยู่แล้วว่ข้อความที่เผยแพร่เป็นความเท็จ หรือโดยประมาทเลินเล่อไม่ได้ ใจว่าจะเท็จหรือไม่ กฎเกณฑ์นี้เรียกว่า เอกสิทธิ์ไม่เค็ดขาดคามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ซึ่งให้สิทธิแก่สื่อมวลชนที่จะวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐได้อย่างเต็มที่รุนแรง จนแม้กระทั่งความเป็นเท็จ ภายใต้เงื่อนไขว่า ความเท็จนั้นจะต้องไม่เกิดจากการกระทำโดยรู้ความเท็จอยู่ก่อนแล้ว หรือจะต้องไม่เกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่คำนึงต่อความเป็นจริงบรรทัดฐานจากคำพิพากษา ในคดี *New York Times v. Sullivan* ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายหมิ่นประมาทของมลรัฐต่างๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือต่อมาศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยว่ากฎหมายอาญาเกี่ยวกับความหมิ่นประมาทในหลายมลรัฐขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับไม่ได้ เช่น กฎหมายของมลรัฐหลุยเซียน่า อาร์คันซอ แคลิฟอร์เนีย เป็นต้น<sup>69</sup>

หลักเกณฑ์ความรับผิดฐานหมิ่นประมาทของหนังสือพิมพ์ตามคดี *New York Times v. Sullivan* ต่อมาเรียกกันว่า “กฎของหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์” หรือ “*The Times standard*” นี้ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิของพนักงานของรัฐในการดำรงชีวิตโดยปราศจากสายตาทึ

<sup>67</sup> *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S.254 (1964)

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>69</sup> วิสาร พันธนะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน. พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 786.

สอดคล้องของหนังสือพิมพ์ที่จะไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องหมิ่นประมาทให้กว้างขวางออกไป และช่วยย้ำความสำคัญของเสรีภาพหนังสือพิมพ์และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้เรื่องต่างๆ มากยิ่งขึ้น<sup>70</sup>

2. การหมิ่นประมาทบุคคลสาธารณะ (public figures) ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ให้นิยามความหมายคำว่า บุคคลสาธารณะ (public figures) ว่า “บุคคลที่แสงออกโดยสมัครใจชัดเจนหรือโดยปริยาย นำตัวเองให้เข้าอยู่ในสายตาของสาธารณชนทั่วไป บุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าละสิทธิที่จะดำเนินชีวิตโดยปราศจากความสังเกตสอดดูของหนังสือพิมพ์” ตัวอย่างของสาธารณชนจำพวกนี้ได้แก่ ผู้นำเรียกร้องทางการเมือง คารากาพยนตร์ หรือโทรทัศน์ นักกีฬา นักฟุตบอล และผู้มีชื่อเสียงในสังคมอื่นๆ ฯลฯ อย่างไรก็ตามอาจจะมีบุคคลสาธารณะบางคนที่ทำให้ตนเองอยู่ในสายตาของสังคมเพื่อประเด็นเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะเวลาอันมีกำหนดจำกัด บุคคลเหล่านี้ก็จะมีสภาพเป็นสาธารณชนบุคคลเพียงเฉพาะในเรื่อง หรือระยะเวลาดังกล่าวเท่านั้น<sup>71</sup> ในปี ค.ศ. 1967 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ขยายความเอกสิทธิ์ไม่เค็ดขาดตามรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนที่จะเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐและนำหลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงใหม่ไปใช้บังคับกรณีเกี่ยวกับบุคคลสาธารณะ โดยได้ขยาย “The Times standard” ครอบคลุมไปถึงความรับผิดชอบในคดีหมิ่นประมาทที่บุคคลสาธารณะเป็นโจทก์ฟ้องสื่อมวลชนด้วย นั่นหมายความว่า บุคคลสาธารณะไม่อาจได้รับค่าสินไหมทดแทนในกรณีฟ้องสื่อมวลชนให้รับผิดชอบหมิ่นประมาทแม้ข้อความหมิ่นประมาทจะเป็นเรื่องไม่จริงก็ตาม เว้นแต่ บุคคลสาธารณะดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ว่า สื่อมวลชนได้ทราบข้อความที่นำเสนอดังกล่าวเป็นเท็จ หรือนำเสนอโดยมิได้สนใจสอบสวนว่าข้อความนั้นเป็นเท็จหรือไม่ คดีที่สำคัญในกรณีนี้คือ คดี *Curtis Publishing Co. v. Butts* กับคดี *Associated Press v. Walker*<sup>72</sup> ซึ่งทั้งสองคดีนี้โจทก์เป็นบุคคลสาธารณะแตกต่างจากคดี *New York*

<sup>70</sup> บุญทิพย์ ผ่องจิตต์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา,” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 10, ฉบับที่ 4 : 587.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน , : 588.

<sup>72</sup> คดี *Curtis Publishing Co. v. Butts* และ *Associated Press v. Walker* ศาลตั้งรวมพิจารณาคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน 388 U.S. 130 (1967) ในคดี *Curtis Publishing Co. v. Butts* นี้มีข้อเท็จจริงว่า วอลลี บัตส์ (Wally Butts) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายกีฬาของมหาวิทยาลัยจอร์เจีย เป็นโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานหมิ่นประมาทจำนวน 5,000,000 เหรียญสหรัฐฯ จากหนังสือพิมพ์แซทเทอร์เดย์ อีฟนิง โพสต์ โดยได้กล่าวหาว่าโจทก์ให้ความลับของทีมฟุตบอลมหาวิทยาลัยจอร์เจียแก่โค้ชทีมฟุตบอลมหาวิทยาลัยออลาบามา ฝ่ายจำเลยหนังสือพิมพ์แซทเทอร์เดย์ อีฟนิง โพสต์

จากคดี *New York Times v. Sullivan* ที่โจทก์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในคดี *Curtis Publishing Co. v. Butts* ศาลสูงสหรัฐอเมริกา พิพากษายืนตามศาลล่างโดยให้ฝ่ายสื่อมวลชนต้องรับผิดชอบหมิ่นประมาทและให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลสาธารณะ แต่ในคำพิพากษาฉบับนี้ศาลได้ขยายความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ไปถึงการรายงานข่าวเกี่ยวกับบุคคลสาธารณะเพราะเหตุว่า ศาลสูงจะปล่อยให้คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานหมิ่นประมาทตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมลรัฐโดยไม่คำนึงถึงบทคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหาได้ไม่ แต่คดีนี้ไม่อาจนำบรรทัดฐานในคดี *New York Times v. Sullivan* เพียงอย่างเดียวมาบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลสาธารณะซึ่งมิใช่เจ้าพนักงานของรัฐหากถูกหมิ่นประมาทด้วยความเท็จเป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากการกระทำนั้นถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่า เป็นการกระทำซึ่งขาดเหตุผลไม่คำนึงถึงมาตรฐานในการตรวจสอบข่าวอันสื่อมวลชนที่ยึดถือปฏิบัติกันทั่วไป จากพยานหลักฐานในคดีเรื่องราวของบัดส์มิใช่ข่าวด่วนแต่ประการใด นำที่บรรณาธิการหนังสือพิมพ์จะได้ตรวจสอบให้ถูกต้องเสียก่อน แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นไม่ โจทก์มีพยานสนับสนุนมั่นคงฟังได้ว่า การหมิ่นประมาทนี้เกิดจากการกระทำซึ่งขาดเหตุผล ไม่คำนึงถึงมาตรฐานในการตรวจสอบข่าวอันสื่อมวลชนที่ยึดถือปฏิบัติกันทั่วไป คดีนี้ ผู้พิพากษาเสียงข้างน้อย 2 นาย ได้ให้ความเห็นแย้งว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะแล้ว สื่อมวลชนควรจะเป็นอิสระโดยเด็ดขาดจากการถูกฟ้องร้องหมิ่นประมาท เพราะความเป็นอิสระเช่นนั้นจะขจัดการปิดปากตนเองอันเกิดแต่ความหวาดกลัวที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายจำนวนมาก

ส่วนในคดี *Associated Press v. Walker* ศาลสูงสหรัฐกลับพิพากษากลับให้ยกฟ้องโจทก์ โดยวินิจฉัยว่า คดีนี้แตกต่างจากการตีพิมพ์บทความในคดี *Butts* เพราะจำเลยจะต้องเผยแพร่ข่าวสารนั้นโดยทันทีทันใด เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องเผยแพร่เรื่องราวโดยรีบด่วนเช่น

---

ต่อสู้ว่าเรื่องราวที่ลงพิมพ์เป็นความจริงแต่ไม่สามารถพิสูจน์ความจริงได้ ศาลล่างพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี ให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายทั่วไป 60,000 เหรียญสหรัฐฯ และค่าเสียหายเชิงโทษ 400,000 เหรียญสหรัฐฯ จำเลยฎีกา ศาลสูงสหรัฐฯ ด้วยคะแนน 5 ต่อ 4 พิพากษายืนตามศาลล่าง สำหรับคดี *Associated Press v. Walker* เป็นคดีที่ เอ็ดวิน วอล์คเกอร์ (Edwin Walker) อดีตพลตรีกองทัพกสหรัฐฯ ซึ่งเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในการเดินขบวนของคนผิวดำที่เรียกร้องให้มหาวิทยาลัยของมลรัฐมิสซิสซิปปีรับนักศึกษาผิวดำเข้าศึกษา ได้ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากสำนักข่าวเอพี กล่าวหาสำนักข่าวเอพีว่ารายงานข่าวเกี่ยวกับบทบาทของโจทก์ในการเดินขบวนด้วยข้อความเท็จเป็นที่เสื่อมเสียแก่ชื่อเสียงของโจทก์ ศาลล่างพิพากษาให้สำนักข่าวเอพีชดใช้ค่าเสียหายทั่วไปแก่โจทก์ 500,000 เหรียญสหรัฐฯ แต่ศาลสูงสหรัฐฯ ด้วยคะแนน 5 ต่อ 4 พิพากษากลับให้ยกฟ้องโจทก์.

นั่นแล้วข้อเท็จจริงในคดีฟังไม่ได้ว่าจำเลยกระทำไปอย่างขาดเหตุผลไม่คำนึงถึงมาตรฐานในการตรวจสอบข่าวอันสื่อมวลชนที่ตีสื่อถือปฏิบัติกันทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการรับรองคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ที่ได้พิจารณาไปในตอนต้น จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองหนังสือพิมพ์จากความรับผิดชอบประมาทที่ฟ้องโดยบุคคลสาธารณะนั้น อาจจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่มุ่งจะให้หนังสือพิมพ์มีส่วนช่วยส่งเสริมระบอบการปกครองประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะบุคคลสาธารณะอาจไม่ได้เกี่ยวข้องในทางการเมืองอย่างใดเลยก็ได้ แต่ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเอกสิทธิ์ของหนังสือพิมพ์ในการลงพิมพ์โฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาธารณชนอยู่ที่ว่า ในปัจจุบันความสำคัญของข่าวสารที่ประชาชนควรจะได้รับรู้ได้มีเฉพาะแต่ในทางการเมืองอย่างเดียว การที่จะได้รับรู้ในเรื่องอื่นๆ อันปรากฏหมุนเวียนอยู่ในสังคม ล้วนแต่มีประโยชน์แก่การแสวงหาความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งความบันเทิงใจแก่ประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้นเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวสารในทุกๆ เรื่องจึงขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น มองในแง่นี้ก็จะเห็นได้ว่าสิทธิของสาธารณชนย่อมถูกจำกัดแคบลง แต่ในขณะเดียวกันสิทธิของประชาชนที่จะแสวงหาความรู้ ความจริง และความบันเทิงจากข่าวสารที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ย่อมมีเพิ่มมากขึ้น<sup>73</sup>

3. การหมิ่นประมาทบุคคลธรรมดา (Private individuals) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตโดยสงบปราศจากการเข้าเกี่ยวข้องในทางใดๆ จากบุคคลอื่น การปกปิดหรือเปิดเผย ข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับตัวของเขาย่อมเป็นสิทธิอันชอบธรรมเฉพาะตัวเขาแต่เพียงผู้เดียว ต่อเมื่อบุคคลธรรมดาตกเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือสาธารณบุคคล เมื่อนั้นสิทธิในเรื่องส่วนตัวของเขาจึงจะถูกจำกัดให้แคบลงโดยสิทธิที่เหนือกว่า คือ สิทธิของประชาชนในอันที่จะรับรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานราชการของเขาหรือรับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวเขา ในคดี *Gertz v. Robert Welch, Inc.*<sup>74</sup> ศาลสูง

<sup>73</sup> บุญทิพย์ ผ่องจิตต์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา,” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 10, ฉบับที่ 4 : 588.

<sup>74</sup> คดี *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ Gertz เป็นทนายความในคดีที่ถูกคุกคามเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจฆ่าคนตาย หนังสือพิมพ์จำเลยได้ลงพิมพ์บทความกล่าวหาว่า Gertz เป็นคอมมิวนิสต์แนวหน้า เป็นสมาชิกขององค์การหลายองค์การซึ่งทำการรณรงค์เพื่อทำลายความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อตำรวจ Gertz ฟ้องจำเลยฐานหมิ่นประมาท ศาลชั้นต้นยกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า *The Times Standard* ต้องเอามาใช้กับคดีนี้และ

สหรัฐอเมริกาได้ตัดสินวางหลักเกณฑ์ว่า “The Times standard” ไม่ใช่กับกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นโจทก์ฟ้องหนังสือพิมพ์ให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการหมิ่นประมาท อย่างไรก็ตามบุคคลธรรมดาจะเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการหมิ่นประมาทได้ก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าข้อความที่ลงพิมพ์โฆษณานั้นเป็นเท็จหรือไม่ตรงกับความจริง และหนังสือพิมพ์อย่างน้อยจะต้องประมาทเกินเล็กน้อยเกี่ยวกับการสอบสวนความถูกต้องแห่งข้อความนั้น

กล่าวได้ว่า ในเรื่องเกี่ยวกับได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนั้น เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐ (public officials) กับ บุคคลสาธารณะ (public figures) ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเรื่องหมิ่นประมาทและละเมิดชื่อเสียงน้อยกว่าบุคคลธรรมดา เพราะในสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดกันว่าบุคคลสองประเภทแรกอันได้แก่ เจ้าพนักงานของรัฐและบุคคลสาธารณะเป็นบุคคลที่สมควรไปปฏิบัติหน้าที่การงานหรือวางตัวให้อยู่ในสายตาของประชาชนหรือกล่าวอย่างง่ายก็คือบุคคลเหล่านี้สมควรใจที่จะได้รับความสนใจหรือการเฝ้ามองของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นบุคคลสองประเภทแรกนี้จึงต้องยอมสละสิทธิบางส่วนไป จึงทำให้ได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าบุคคลธรรมดา ฉะนั้น สื่อมวลชนจึงสามารถรายงานข่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์บุคคลสองประเภทแรกได้มากกว่าบุคคลธรรมดา<sup>75</sup>

---

พิพากษายกฟ้อง ศาลสูงสหรัฐให้เหตุผลว่าแม้ Gertz จะเป็นทนายและที่ปรึกษาคนสำคัญในกิจการเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน และเคยเขียนหนังสือและบทความเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก็ไม่ทำให้ Gertz เป็นสาธารณบุคคล (public figures) ดังนั้น จึงพิพากษาว่า The Times Standard เามาใช้กับคดีนี้ไม่ได้ ศาลสูงสหรัฐฯ ได้แสดงความเห็นไว้ว่า “เมื่อเปรียบเทียบหนทางแก้ไขของพนักงานของรัฐหรือบุคคลสาธารณะกับบุคคลธรรมดาในกรณีถูกหมิ่นประมาทโดยหนังสือพิมพ์แล้ว ศาลเห็นว่าพนักงานของรัฐหรือ บุคคลสาธารณะสามารถที่จะเยียวยาการหมิ่นประมาทนั้นได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะเขาเหล่านั้นสามารถเข้าถึงสื่อสารมวลชนต่างๆ ได้อยู่แล้วและยิ่งกว่านี้ บุคคลทั้ง 2 ประเภทนี้รู้อยู่แล้วว่าตนเองอาจถูกสอดส่องจากหนังสือพิมพ์ได้ตลอดเวลา กรณีซึ่งเทียบไม่ได้กับบุคคลธรรมดาซึ่งไม่สมควรใจและไม่คิดว่าตนเองจะเป็นที่ถูก สอดส่องจากใครทั้งสิ้น ฉะนั้นความระมัดระวังย่อมผิดกัน”. ดู บุญทิพย์ ม่องจิตต์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10, ฉบับที่ 4 : 589 - 590.

<sup>75</sup> วิสาร พันธนะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 45.

ส่วนประเทศญี่ปุ่น การหมิ่นประมาทถือเป็นความผิดทางอาญา แม้ว่ารัฐธรรมนูญให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการแสดงออก แต่กฎหมายอาญาก็ให้โอกาสแก่บุคคลที่จะฟ้องร้องได้ หากชื่อเสียงของตนได้รับความเสียหายเพราะการกระทำของสื่อ โดยโฮริเบะ มาซาโอะ ได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายญี่ปุ่นตีความคำว่าหมิ่นประมาทแตกต่างจากประเทศอื่น อเมริกาถือชื่อเสียงเป็นเรื่องของบุคคลญี่ปุ่นมองชื่อเสียงโดยสัมพันธ์กับครอบครัวและพวกพ้อง ญี่ปุ่นให้นิยามการหมิ่นประมาทว่าเป็นการ “ลดความน่าเชื่อถือของบุคคลในหมู่ชุมชนหรือการทำให้บุคคลได้รับการประเมินค่าด้อยลงจากเพื่อนพ้อง”<sup>76</sup>

กล่าวได้ว่า การหมิ่นประมาทเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนประการหนึ่ง แต่ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในความรับผิดชอบหรือความคำว่าหมิ่นประมาทอาจจะแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละประเทศ อย่างเช่นในสหรัฐอเมริกาองว่าการหมิ่นประมาท คือการที่ทำให้บุคคลที่ถูกหมิ่นประมาทนั้นเสียหาย แต่ในญี่ปุ่นหลักเกณฑ์ในความผิดฐานหมิ่นประมาทหมายพิจารณาไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลที่ถูกสื่อมวลชนหมิ่นประมาทโดยตรงด้วย เช่น ญาติ เพื่อนพ้อง ได้รับความเสื่อมเสียชื่อเสียงไปด้วย เป็นต้น

### 3.3.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเสนอสิ่งลามกอนาจาร (Obscenity)

นิยามความหมายของคำว่า “สิ่งลามก” ย่อมมีความแตกต่างไปบ้างตามแต่สภาพทางสังคม ความรู้ตึกนึกคิด ค่านิยม วัฒนธรรมและความเชื่อของแต่ละประเทศ แต่ความหมายที่เห็นใกล้เคียงกันในต่างประเทศนั้นอาจนิยามได้ว่า สิ่งลามก หมายถึง “สิ่งที่พบเห็นมีความรู้ตึกว่าเป็นสิ่งที่น่าเกลียด น่าอูจาดบดสีน้อมนำไปสู่ความชั่วหรือความใคร่ทางกามารมณ์ โดยส่วนใหญ่สิ่งลามกจะเป็นการแสดงออกในรูปของภาพเปลือยของมนุษย์ หรือภาพของอวัยวะทั้งหญิงและชาย หรือภาพทำการร่วมเพศของมนุษย์หรือการบรรยายให้เกิดจินตนาการเกี่ยวกับการร่วมเพศ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้พบเห็นเกิดความใคร่ทางกามารมณ์ โดยขาดการปรุงแต่งอย่างประณีต”<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Horibe Masao, *Press Law in Japan. In Press Law in Modern Democracies : A Comparative Study*, ed. Prina Lahav. (New York : Longman ,1985), p.315-318.

<sup>77</sup> ณรงค์ ใจหาญ, “ความหมายของสิ่งลามกในกฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน) : 126.

กล่าวได้ว่า ข้อจำกัดในเรื่องสิ่งลามกอนาจาร เพื่อที่จะมุ่งรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมอันดีงามของสังคม โดยจำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคม ให้ใช้เสรีภาพของคนให้อยู่ในกรอบของศีลธรรมและจารีตประเพณีอันดีงามร่วมกัน โดยการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนจะต้องเป็นการใช้เสรีภาพในทางสร้างสรรค์ จรรยาบรรณของสื่อมวลชนไม่ใช่ว่าจะไร้ขอบเขตเลย เพราะการนำเสนอเรื่องราวในทางเพศที่เข้าข่ายลามกอนาจารนั้น อาจเป็นการกระตุ้นหรือโน้มน้าวให้เกิดความหมกมุ่นในเรื่องกามารมณ์เกินไป ทั้งนี้การแสดงออกในพฤติกรรมทางเพศเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นได้ อีกทั้งในสังคมปัจจุบันผู้ที่รับข่าวสารผ่านทางสื่ออาจจะมีทั้งผู้ที่อ่อนค้อยด้วยวุฒิภาวะ เรื่องดังกล่าวจึงไม่ควรนำมาเปิดเผยต่อสาธารณชนใน แต่ละประเทศมีความเข้มงวดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภาพลามกอนาจารผ่านสื่อในระดับที่แตกต่างกัน

ในสหรัฐอเมริกา การพิมพ์เอกสารบางอย่างเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฐานอนาจาร ในช่วงสี่สิบปีที่ผ่านมาการถกเถียงกันมากกว่ารัฐบาลมีสิทธิที่จะตรวจข่าวสิ่งพิมพ์หรือภาพเกี่ยวกับเรื่องเพศที่มีลักษณะลามกหรือไม่ ถ้ามีสิทธิคำว่าลามกหมายความว่าอะไร สิ่งตีพิมพ์หรือภาพอย่างไรจึงจะเรียกว่าลามก ศาลสูงสหรัฐอเมริกาเคยพิพากษาเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า สิ่งตีพิมพ์ที่มีลักษณะลามกไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นคดีที่ขึ้นสู่ศาลในสหรัฐอเมริกามักเป็นเรื่องเกี่ยวกับนิยามของคำว่าลามก ในปี ค.ศ. 1973 จึงมีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานว่า ศาลสูงจะไม่นิยามคำว่าลามกซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่อนุญาตให้แต่ละรัฐสามารถนิยามคำว่าลามกตามมาตรฐานของตนเองตามแนวทางต่อไปนี้ สิ่งตีพิมพ์หรือภาพถือว่าเป็นสิ่งลามก ถ้า ก) แสดงให้เห็นถึงการกระทำทางเพศที่น่ารังเกียจอย่างชัดเจน เช่น การร่วมเพศ ข) ขาดคุณค่าทางด้านวรรณกรรม ศิลปะ การเมืองหรือวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตามที่ศาลสูงกำหนดก็ยังคงคลุมเครือ สามารถเป็นที่ถกเถียงกันได้ เช่นอย่างไรจึงเรียกว่าที่น่ารังเกียจ อย่างไรจึงเรียกว่าขาดคุณค่าทางด้านศิลปะหรือวิทยาศาสตร์<sup>78</sup> ความลามกอนาจารนั้นจะต้องตัดสินโดย “มาตรฐานร่วมสมัยในชุมชน” และศาลได้ ถือว่ามาตรฐานที่เหมาะสมนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรฐานของชาติหรือแม้แต่ของรัฐ มาตรฐานอาจสะท้อนรสนิยมและความเห็นของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นการ

<sup>78</sup>เสถียร เชยประทับ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 56.



นำเอาแนวทางของศาลสูงสุดไปปรับประยุกต์อย่างจริงจังนั้นก็ยังคงต้องการการคัดค้านเป็นคดีๆ ไป โดยมีโจทก์และคณะลูกขุนในท้องถิ่นต้องมีบทบาทหลัก”

เห็นได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะยอมรับและรับรองให้เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่าเป็นสิ่งสำคัญในระบบประชาธิปไตย แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการเผยแพร่หรือนำเสนอสิ่งลามกอนาจารนั้น ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาก็เคยได้ตัดสินวินิจฉัยไว้ว่า “การแสดงออกในเรื่องเพศและการเผยแพร่สิ่งลามกอนาจารต่อสาธารณะนั้น ไม่ใช่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการพิมพ์ ดังนั้นจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment)”<sup>79</sup>

ส่วนในญี่ปุ่น ก็มีกฎหมายลามกอนาจาร (Obscene Law) ดังปรากฏในมาตรา 175 แห่งกฎหมายอาญาห้ามสื่อมวลชนทุกชนิดเผยแพร่ภาพลามกอนาจาร (obscene material) แต่ในญี่ปุ่นมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ภาพหรือสิ่งลามกอนาจารอยู่เสมอ เพราะการเผยแพร่หรือนำเสนอของสื่อมวลชนในบางครั้งนั้นมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการเสนอสิ่งที่ลามกอนาจารในความรู้สึกของประชาชนทั่วไปแต่ไม่ใช่สิ่งลามกอนาจารในทางกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้สื่อมวลชนญี่ปุ่นเสนอภาพหรือสิ่งลามกอนาจารกันได้อย่างโจ่งแจ้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเพราะความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับนิยามของคำว่าลามกอนาจาร (obscene)

ตามที่ศาสตราจารย์ฮามาดะ ได้กล่าวไว้ว่า “อย่างน้อยมี 3 คำที่ยังตีความทางกฎหมายไม่ได้ชัดเจนนัก อ็อบซีน (obscene) เป็นสิ่งที่ห้ามเด็ดขาดในสื่อทุกประเภท อ็อบซีนคือขั้นร้ายแรงของพอร์โน (hard-core pornography) ส่วนนู้ด (nude) หมายถึง โป๊เปลือยธรรมดา ซึ่งกฎหมายไม่ได้ห้าม อาจตีความได้ว่าเป็นภาพที่ไม่เหมาะสม (indecent) นู้ดจึงไม่ใช่อ็อบซีนและไม่ใช่พอร์โน”<sup>81</sup>

Ruters Library Report ให้การตีความว่า กฎหมายลามกอนาจารของกฎหมายญี่ปุ่นไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับภาพที่แสดงออกถึงความรุนแรงทางเพศ รวมทั้งการข่มขืนเด็กและการกระทำทางเพศที่ป่าเถื่อน แต่ห้ามเด็ดขาดไม่ให้เผยแพร่เห็นอวัยวะเพศ<sup>82</sup> เห็นได้ว่าเมื่อทำความกระจ่างในทาง

<sup>79</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, 200 ปี รัฐธรรมนูญอเมริกัน อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของ มหาชนรัฐประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบรรณกิจเทรคคิง, 2531), หน้า 104.

<sup>80</sup> Roth v. United State 345 U.S. 476 (1957),

<sup>81</sup> ฮามาดะ ฆุนิจิ (Hamada, Junichi) ศาสตราจารย์ สถาบันวิจัยสังคมสารสนเทศและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยโตเกียว (สัมภาษณ์ วันที่ 4 เมษายน 1998 ณ มหาวิทยาลัยโตเกียว) อ้างถึงใน วิชา อุตมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น (ที.พี พรินท์ จำกัด, 2541) หน้า 240-241.

กฎหมายเช่นนี้แล้ว จึงค่อยเข้าใจได้ว่า เหตุใดสื่อมวลชนญี่ปุ่นจึงนำเสนอภาพโป๊เปลือยในลักษณะต่างๆอย่างเปิดเผย ซึ่งในความรู้สึกของคนทั่วไปคือภาพลามกอนาจารแต่ไม่เข้าข่ายลามกอนาจารในทางกฎหมาย

นอกจากนี้การมีเอกสารสิ่งพิมพ์ลามกอนาจารไว้ในครอบครองไม่ถือว่าผิดกฎหมายถ้ามีไว้เพื่อใช้ส่วนตัว แต่โดย กฎหมายมาตรฐานศุลกากร (Customs Standards Law) มาตรา 21 การนำเข้าสิ่งพิมพ์ในลักษณะนี้กลับถูกห้ามโดยเด็ด ไม่ว่าคนญี่ปุ่นหรือต่างชาติหากนำเข้าสิ่งที่เข้าข่ายลามกอนาจาร ต้องมีโทษปรับไม่เกิน 50,000 เยน หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี นิติสารนำเข้าจากต่างประเทศจึงถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรอย่างละเอียด แม้กระนั้นก็ตาม ประมาณ ปี 1992 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมายลามกอนาจารลงไปอีก

ในญี่ปุ่น มาตรา 21<sup>82</sup> แห่งรัฐธรรมนูญ จะถูกอ้างเสมอเมื่อมีการฟ้องร้องความผิดเกี่ยวกับสื่อมวลชน เช่น กรณีที่เกิดขึ้นกับเคน โทโก (Ken Togo) เจ้าของภัตตาคารแห่งหนึ่ง ในปี 1991 เขาได้นำเข้านิติสารและวิดีโอเทปอนาจารจากอเมริกาเข้าประเทศและถูกศุลกากรปรับเป็นเงิน 84,000 เยน โทโกฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลในฐานะละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ห้ามการเซ็นเซอร์ใดๆ และชนะคดี แต่ต่อมาศาลฎีกาพิพากษากลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ โดยให้ถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่จะควบคุมการนำเข้าสิ่งพิมพ์ลามกอนาจารได้แม้จะเพื่อการใช้ส่วนตัวก็ตาม

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น เห็นได้ว่าการที่กฎหมายห้ามเผยแพร่สิ่งลามกต่อสาธารณะเพราะต้องการรักษาความดีงามของสังคม มิให้มีการแสดงพฤติกรรมทางเพศออกมาน่าอูจาด บัคสี ขาดความประณีตอย่างศิลปะ หรือขาดความต้องการที่จะเป็นวิชาการทางการแพทย์หรือวิทยาศาสตร์ ลักษณะเป็นสิ่งลามกหรือไม่ ต้องนำวิญญูชนที่มีความทันสมัยต่อเหตุการณ์และมีมาตรฐาน

<sup>82</sup> "Pain mixed with pleasure for Japanese 'SEX'," *The Rutgers Library Report*. (February 26), 1993 อ้างถึงใน วิชา อุดมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น (ที.พี พรินท์ จำกัด, 2541) หน้า 240-241.

<sup>83</sup> มาตรา 21 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับปี ค.ศ. 1947 บัญญัติไว้ว่า "เสรีภาพในการชุมนุมและการตั้งสมาคม ตลอดจนเสรีภาพในการพูด การพิมพ์และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปอื่นย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง"

การตรวจควบคุมข่าวจะกระทำมิได้ และการติดต่อสื่อสารในเรื่องซึ่งเป็นความลับไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้"

ศีลธรรมระดับกลางของสังคมมาพิจารณา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมาตรฐานของบุคคลดังกล่าวก็มีใช้เรื่องง่ายในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงบางเรื่อง เพราะคนแต่ละสังคมย่อมมีความแตกต่างกันและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลในแต่ละสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย<sup>84</sup> ดังนั้นข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจารนั้น มาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดและรสนิยมของแต่ละสังคม สื่อมวลชนในประเทศใดจะมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือเผยแพร่เรื่องราวในเรื่องเกี่ยวกับเพศหรือสิ่งลามกอนาจารได้ในระดับใดหรือนำเสนอได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการยอมรับของสังคมนั้น

### 3.3.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Right to Privacy)

แม้ว่าสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจะพึงได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนมากเพียงใด แต่การใช้สิทธิเสรีภาพนี้ก็ไม้อาจให้เป็นการล่วงละเมิดหรือทำลายสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ศาลสูงสหรัฐอเมริกาที่เคยอธิบายไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะพิมพ์เผยแพร่สิ่งใดๆ ที่ตนเห็นว่าสมควร เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ความเสียหายใดๆ ที่บุคคลกระทำได้กล่าวจะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ความเสียหายใดๆ ที่บุคคลกระทำขึ้นแก่สาธารณะหรือบุคคลอื่นย่อมต้องได้รับโทษทัณฑ์ เสรีภาพในการพูด และการพิมพ์ การโฆษณา มิได้อนุญาตให้มีการพิมพ์ข้อความหมิ่นประมาท อับมงคล หรือหยาบคาย หรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อศีลธรรมอันดี หรือต่อชื่อเสียงส่วนบุคคล” ดังนั้น นักข่าว หนังสือพิมพ์ก็คิ สื่อมวลชนก็คิ จึงจำเป็นจะต้องระมัดระวังในการเขียนข่าวหรือเสนอข่าว เพื่อมิให้ข่าวที่แพร่ออกไปนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น อันจะส่งผลกระทบต่อมาสู่ตน หรือบรรณาธิการอาจจะต้องรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและอาญาได้<sup>85</sup> ฉะนั้น การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนจึงมีข้อจำกัดโดยกฎหมายและกฎหมายเองก็ได้รับการพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาของการสื่อสารมวลชนเช่นกัน สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ กล่าวคือ การพัฒนาหลักกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน ก็มีขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาหลักว่าด้วยเสรีภาพ

<sup>84</sup> ณรงค์ ใจหาญ, “ความหมายของสิ่งลามกในกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 16, ฉบับที่ 2 (มิถุนายน) : 130-131.

<sup>85</sup> วรวิทย์ ฤทธิพิศ, สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 66.

ของสื่อสารมวลชนนั่นเอง รัฐธรรมนูญคุ้มครองทั้งสองอย่างนี้ด้วยกันทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายสื่อมวลชน และฝ่ายที่ “ถูกกระทำ” จากสื่อมวลชนด้วย<sup>86</sup>

ในคำรากฎหมายสื่อสารมวลชนของต่างประเทศไม่เพียงอธิบายเฉพาะในส่วนของการ ก้าวล่วงต่อสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น แต่ยังสามารถแยกศึกษาและอธิบายถึงกฎหมาย ว่าด้วยสิทธิในชีวิตส่วนตัว (the law of privacy) ไว้โดยเฉพาะ เพราะต้องยอมรับว่าการใช้เสรีภาพ ของสื่อมวลชนในบางครั้งบางกรณีไม่ถึงกับเป็นการโฆษณาหมิ่นประมาท หรือทำให้บุคคลอื่น เสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง โดยตรงแต่อาจมีลักษณะที่เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในความ เป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอย่างเห็นได้ชัด<sup>87</sup> สิทธิในชีวิตส่วนตัว (Right to Privacy) ในความหมายที่ แคมป์เบลกล่าวถึงได้ว่า หมายถึง สิทธิที่จะอยู่โดยลำพังโดยปราศจากการรบกวน (the right to be let alone) และเป็นสิทธิที่ได้รับการกล่าวถึงกันมากที่สุดในช่วงปี ค.ศ. 1980 เพราะในช่วงนี้ประเทศ สหรัฐอเมริกาได้รับการขนานนามว่าเป็นสังคมแห่งข่าวสาร กล่าวคือ อิสระของข่าวสารที่ประชาชน หรือสื่อมวลชนจะสามารถเข้าถึงและนำออกเผยแพร่สู่สาธารณชนได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่ยากที่จะเก็บข้อมูลข่าวสารของแต่ละคนไว้โดยปราศจากการแทรกแซงจากตัวแทนของรัฐหรือเอกชนที่ต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจของตนเป็นสำคัญ<sup>88</sup> สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสนใจในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นอย่างยิ่ง เมื่อปี ค.ศ. 1974 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายชื่อ “Privacy Act.1974.” ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองข้อมูลและสิทธิส่วนบุคคล กฎหมายฉบับนี้ของสหรัฐอเมริกาได้จำกัดเสรีภาพเอาไว้ ด้วยหลัก **Right to Privacy** ที่สร้างขึ้นมา

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาพบว่า การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวหรือ สิทธิส่วนบุคคลนั้น โดยจำกัดการละเมิดการล่วงละเมิดต่อสิทธิบุคคลไว้ 4 ลักษณะ ดังต่อไปนี้<sup>89</sup>

<sup>86</sup> กฤตยชญ์ ศิริเขต, “ความรับผิดชอบของสื่อมวลชนต่อการก้าวล่วงในสิทธิส่วนบุคคล,” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน หน่วยที่ 6, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532) หน้า 412.

<sup>87</sup> วรวิทย์ ฤทธิพิศ, “สื่อมวลชนกับกฎหมายว่าด้วยสิทธิในชีวิตส่วนตัว,” อุทพาท ปีที่ 39 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2535) : 81.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน : 82-83.

1. การก้าวล่วงต่อชีวิตส่วนตัวของผู้อื่น ปกติได้แก่ การแทรกแซงในกิจกรรมส่วนตัวหรือก้าวล่วงสิทธิส่วนตัว เช่น การบุกรุกบ้านเรือน การลอบมองทางหน้าต่างโดยกล้องส่องทางไกล การลอบฟังการสนทนา หรือดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ ซึ่งศาลก็ถือเป็นบรรทัดฐานตลอดมาว่า การใช้วิธีการอันมิชอบแสวงหาข่าวสาร แม้ข่าวสารที่ได้นั้นจะอยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 หรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็เป็นมูลฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ ถ้าได้กระทำละเมิดโดยปราศจากความยินยอม

2. การเปิดเผยเรื่องส่วนตัวของผู้อื่นต่อสาธารณะ กรณีนี้เป็นการเผยแพร่ความจริงแต่เป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความอับอายแก่บุคคลโดยเจาะจงตัว จึงต่างกับกรณีหมิ่นประมาทตรงที่กรณีนี้เป็นเรื่องจริงที่นำมาเปิดเผย แต่หมิ่นประมาทเกี่ยวกับเรื่องราวที่เป็นเท็จ ซึ่งทำให้ผู้อื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการเปิดเผยเรื่องส่วนตัวต่อสาธารณะ เช่น ในคดี Cox Broadcasting V. Cohn<sup>90</sup> ซึ่งศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยว่า “การที่กฎหมายของมลรัฐห้ามเผยแพร่ชื่อหญิงที่ถูกข่มขืนและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ชอบเพราะหากมลรัฐประสงค์จะให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตส่วนตัวในกระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว ก็ควรใช้วิธีอื่นที่สามารถหลีกเลี่ยงการบันทึกเรื่องราวนั้น โดยเปิดเผย ศาลจำเป็นต้องชี้แจงนำหน้าระหว่างสิทธิในชีวิตส่วนตัวกับสิทธิในการรับรู้ของสาธารณะและสิทธิของสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข่าวสาร เมื่อใดที่ความจริงได้ปรากฏในสำนวนของศาลอันเปิดเผยต่อสาธารณะ ก็มีอาจไปบังคับสื่อมวลชนมิให้เผยแพร่เรื่องราวนั้นได้”<sup>91</sup> กรณีดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งการกระทำใดจะเป็นการละเมิดหรือก้าวล่วงต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่นั้น ศาลจะเป็นผู้

---

<sup>90</sup> วิสาร พันธนะ, “กฎหมายสื่อสารมวลชนในต่างประเทศ,” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน หน่วยที่ 10, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2532), หน้า 791-793.

<sup>91</sup> Cox Broadcasting V. Cohn เป็นกรณีที่สถานีวิทยุแอตแลนตา มลรัฐจอร์เจีย ออกอากาศรายงานข่าวคดีข่มขืนกระทำชำเราซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลโดยมีภาพและชื่อของจำเลย 6 คน รวมทั้งภาพและชื่อเด็กหญิงวัย 17 ปี ซึ่งถูกข่มขืนและต่อมาอาเจียนจนตายเนื่องจากหายใจไม่ออก บิดาของเด็กหญิงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากสถานีวิทยุโทรทัศน์ โดยอ้างว่า การออกอากาศนั้นละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวของโจทก์ เนื่องจากกฎหมายของมลรัฐห้ามสื่อมวลชนระบุชื่อหญิงผู้ถูกข่มขืน คดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลสูงสหรัฐอเมริกา

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 792-793.

วินิจฉัยพิจารณาตัดสินเป็นกรณีๆไปโดย โดยพิจารณาถึงซึ่งนำหนักประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการเสนอข่าวนั้น

3. การเผยแพร่เรื่องราวส่วนตัวอันเป็นเท็จ กรณีนี้ใกล้เคียงกับการหมิ่นประมาทในแง่ที่ว่า ความเท็จเป็นองค์ประกอบหลัก แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ความเท็จในกรณีละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวด้วยการเผยแพร่เรื่องราวอันเป็นเท็จนั้น เป็นความจริงที่ไม่ถึงขั้นทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง แต่หมิ่นประมาทจะต้องเป็นความเท็จที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

4. การแสวงหาประโยชน์จากรื่องส่วนตัว เป็นเรื่องการใช้ชื่อหรือภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ทางการค้ากับโฆษณา โดยมีได้รับความยินยอมชัดแจ้งหรือปรีชาจากบุคคลนั้น เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวได้ แต่การใช้ชื่อหรือภาพของบุคคลเพื่อรายงานข่าว รวมทั้งเรื่องราวหรือรายการเพื่อการศึกษา หรือมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ไม่ถือว่าเป็นละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัว

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นลักษณะของการล่วงละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัว แต่การละเมิดในชีวิตส่วนตัวโดยสื่อมวลชนนั้นหาได้มีเพียงเท่าที่กล่าวมาแต่อย่างใดไม่ เพราะอาจมีการล่วงละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวในลักษณะอื่นๆที่ใกล้เคียงกับลักษณะดังกล่าวได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ลักษณะของการล่วงละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวตามที่กล่าวมาแล้ว ได้รับการยอมรับโดยศาลแห่งรัฐบาลกลาง และ Distric of Columbia รวมทั้งมลรัฐอื่นๆ อีก 49 มลรัฐ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่ให้การยอมรับตามแนวคำพิพากษาของศาล แต่บางมลรัฐถึงกับออกกฎหมายว่าด้วยสิทธิในชีวิตส่วนตัวรับรองโดยตรงที่เดี่ยวกี่มี เช่น มลรัฐ California, Nebraska, New York, Oklahoma, Utah, Virginia และ Wisconsin นอกเหนือจากมลรัฐต่างๆดังกล่าวข้างต้นแล้ว มลรัฐอื่นๆต่างก็เริ่มให้การยอมรับและคุ้มครองสิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลมากขึ้นตามลำดับโดยให้ความคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติกฎหมายลักษณะอื่นๆ เช่น กฎหมายลักษณะหมิ่นประมาท คูหมิ่น บุกรุก นอกจากนี้ในสหรัฐอเมริกายังได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สิทธิส่วนบุคคลบางกรณีเป็นความผิอาญาอีกด้วย เช่น สิทธิส่วนบุคคลในการสนทนาทางโทรศัพท์ หรือ บันทึกการเข้าวิดีโอ เป็นต้น<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Haroldd L, Nelson & Dwight L. Teeter, Law of Mass Communication : Freedom and Control of Print and Broadcast Media, Fifth Edition , (Mincola : New York, The Foundation Press, Inc, 1986), pp. 207-208. อ้างถึงใน วรวิทย์ ฤทธิพิศ, “สื่อมวลชนกับกฎหมายว่าด้วยสิทธิในชีวิตส่วนตัว,” สุทพาท 39,4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2535) : 86.

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายสิทธิส่วนบุคคล เพิ่งเป็นที่ยอมรับของศาลในปี ค.ศ. หลังจากคดีฟ้องเรียกเงินก้อนใหญ่กรณีที่นักเขียนคนหนึ่งได้นำเรื่องราวชีวิตส่วนตัวของนักการเมืองไปเขียนเป็นนวนิยายโดยไม่ได้รับอนุญาต<sup>93</sup> หลังจากนั้นกฎหมายญี่ปุ่นได้เริ่มมองเห็นว่าปัญหาสิทธิส่วนบุคคลไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของจรรยาบรรณสื่อ แต่ควรยกขึ้นมาเป็นสิทธิตามกฎหมายของบุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครอง ศาลได้ให้คำจำกัดความสิทธิส่วนบุคคลว่า “คือสิทธิทางกฎหมายและความมั่นใจว่าชีวิตส่วนตัวของบุคคลจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยขาดเหตุผล” สื่อมวลชนก็เริ่มกำหนดเป็นนโยบายที่จะเคารพสิทธิส่วนบุคคลโดยถือเป็นศีลธรรมอย่างหนึ่งในหลายๆกรณีสื่อมวลชนจะหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยชื่อที่อยู่ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว เช่น คอบุคคลที่ป่วยเป็นเอดส์ (AIDS) หรือบุตรที่เกิดจากผู้ป่วยเอดส์ ในญี่ปุ่นโดยปกติหนังสือพิมพ์จะเคารพและปฏิบัติตามนโยบายนี้ได้ดีกว่านิตยสารที่มีการฟ้องร้องเกิดขึ้นบ่อยๆ

กฎหมายความผิดที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน (Juvenile Act.) มีข้อกำหนดห้าสื่อมวลชนเปิดเผยชื่อ ภาพถ่าย หรือรายละเอียดของเด็กที่กระทำความผิด แต่ระยะหลังเริ่มเห็นแนวโน้มที่สื่อมวลชนไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามนี้ สื่อญี่ปุ่นมีอิสระเต็มที่ในการติดตามทำข่าวอาชญากรรมตั้งแต่ก่อนขึ้นศาลตลอดกระบวนการจนเสร็จสิ้นคดี ในการนี้สื่อมวลชนมักถูกวิจารณ์ว่าปฏิบัติผู้ต้องสงสัยราวกับว่าเป็นผู้ร้ายที่ถูกตัดสินแล้ว เช่น จงใจละเว้นคำนำหน้าชื่อ “ซัง” (San) อันใช้กับคนญี่ปุ่นทุกคน ปัจจุบันสื่อให้ความร่วมมือในจุดนี้ดีขึ้น ข่าวโทรทัศน์ใช้คำว่า “โยจิชะ” (Yogisha) แปลว่าผู้ต้องสงสัยนำหน้าชื่อ แสดงถึงแนวโน้มที่สื่อให้ความสนใจต่อสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

ถ้าสำหรับประเทศไทย แม้กฎหมายไทยจะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลแยกไว้ต่างหากโดยเฉพาะเหมือนในต่างประเทศ แต่หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่ากฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลมีอยู่มากพอสมควร เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา 34 ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ว่าส่วนบุคคลจะถูกละเมิดมิได้ และกฎหมายอาญา ในความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานอุหมิ่น ความผิดฐานบุกรุก และความผิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ หรือกฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิด เป็นต้น

<sup>93</sup> Beer Lawrence, Freedom of Expression in Japan : A Study in Comparative Law, Political and Society. (Tokyo : Jodansha Intremation Ltd.,1983), p.235. อ้างถึงใน วิชา อุตมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : ที.พี พรินท์ จำกัด, 2541) หน้า 243.

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าสื่อมวลชนจะใช้เสรีภาพของตนได้ตามอำเภอใจโดยไร้ขอบเขตแต่อย่างใดไม่ เพราะเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเป็น เสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้โดยเหตุผลหรือเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว เช่น ข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ข้อจำกัดในเรื่องหมิ่นประมาท ข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจาร และข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งสื่อมวลชนจะต้องใช้เสรีภาพของตนอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย

### 3.3.5 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจ (Contempt of Court)

ในสหรัฐอเมริกา อำนาจของศาลในการลงโทษการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นอำนาจบังคับ(Sanction) พิเศษของศาลนอกเหนือจากอำนาจบังคับทั่วไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลในการบริหารงานยุติธรรมสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อำนาจของศาลสหรัฐอเมริกาในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล มีต้นกำเนิดจากกฎหมาย Common Law ของอังกฤษ ซึ่งถือว่าขัดจีนไม่เชื่อฟังคำสั่งศาลเป็นการละเมิดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง ศาลจึงอำนาจลงโทษได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายใดๆ ให้อำนาจไว้ แต่หลังจากที่ระบบกฎหมายและศาลของสหรัฐอเมริกาได้มีวิวัฒนาการของตนเองต่อมา หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดขอบเขตความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และการใช้อำนาจของศาลมากขึ้น ในบางมลรัฐบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของรัฐ และกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาแทนที่หลักกฎหมาย Common Law ที่รับมาจากอังกฤษสิ้นเชิง ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับละเมิดอำนาจศาลในสหรัฐอเมริกา อาจแบ่งแยกประเภทของความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ได้ดังนี้

#### 3.3.5.1 ประเภทของความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลอาจแยกประเภทออกเป็น ละเมิดอำนาจศาลในทางอาญา กับในทางแพ่ง หรือแยกการละเมิดโดยตรงกับโดยอ้อม นอกจากนั้นก็อาจจะแบ่งออกเป็นการละเมิดที่กระทำต่อหน้าศาล อย่างไรก็ตาม การกระทำละเมิดทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมก็อาจเป็นการละเมิดได้ทั้งในทางแพ่งและอาญาหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง ดังจะกล่าวรายละเอียด ดังนี้



1. **ละเมิดอำนาจศาลโดยตรง** หมายถึง การละเมิดที่ได้กระทำลงต่อหน้าศาล ในขณะที่ศาลอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ละเมิดอำนาจศาลในทางอาญาโดยตรง หมายถึง การกระทำใดๆ ที่เป็นการก่อกวนหรือขัดขวางศาลในการบริหารความยุติธรรม หรือมีความโน้มเอียงในทางที่จะทำให้เกิดการคูหิ้นเกลียดชังการบังคับใช้กฎหมายของศาล

การกระทำอย่างใดบ้างที่ถือว่าเป็นการละเมิดโดยตรง อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติระบุไว้ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ การละเมิดที่กระทำต่อหน้าผู้พิพากษาในห้องทำงานของผู้พิพากษา (Chambers) อาจถือว่าเป็นการละเมิดโดยตรงได้ แต่การกระทำละเมิดใดๆ ในห้องทำงานของผู้พิพากษาในระหว่างที่ไม่ได้มีการพิจารณาคดีในฐานะศาล หรือมิได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล

2. **ละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อม** หมายถึง การกระทำละเมิดใดๆ ที่ได้กระทำลงนอกศาลกล่าวคือ เป็นการละเมิดที่ได้กระทำลงห่างไกลจากที่ตั้งศาล และอยู่นอกเหนือการรู้เห็นของศาลโดยตรง และการกระทำนั้นมีแนวโน้มเอียงที่จะเป็นการคุกคาม ทำให้เสื่อมความเคารพนับถือ สอดแทรก ป้องกันขัดขวาง หรือก่อกวนการบริหารความยุติธรรมของศาล

การวินิจฉัยว่า การละเมิดอำนาจศาลใดเป็นการกระทำโดยตรงหรือโดยอ้อม มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาในการใช้อำนาจลงโทษของศาล เพราะโดยหลักแล้วจะใช้อำนาจลงโทษโดยรวบรัดได้เฉพาะการละเมิดอำนาจศาลโดยตรงเท่านั้น ส่วนการละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อมนั้นถึงแม้ว่ากระบวนการพิจารณาลงโทษ อาจจะมีลักษณะไม่เหมือนกับการดำเนินคดีอาญาธรรมดาทั้งหมดก็ตาม แต่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำละเมิดอำนาจศาลก็มีสิทธิได้รับควบคุมครองโดยกระบวนการพิจารณา ซึ่งหลักประกันทำนองเดียวกันกับสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาเกือบทุกประการ

3. **ละเมิดอำนาจศาลในทางอาญา** การละเมิดอำนาจศาลในทางอาญา คือ การกระทำใดๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อการเป็นปฏิปักษ์ต่อศักดิ์ศรี หรืออำนาจของศาล หรือของผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี และผลแห่งการกระทำนั้นเป็นการขัดขวางการบริหารความยุติธรรมของศาล ซึ่งทำให้เกิดความโน้มเอียงให้ศาลต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือความเคารพนับถือ ดังนั้นการละเมิดในทางอาญาอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา

4. **ละเมิดอำนาจศาลในทางแพ่ง** คือการละเว้น กระทำการบางอย่างที่ศาลมีคำสั่งให้กระทำในคดีแพ่ง และการกระทำที่ได้สั่งให้กระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของความฝ่ายตรงข้ามในคดี ดังนั้น จึงเป็นความผิดที่กระทำต่อคู่ความซึ่งคำสั่งของศาลเพื่อประโยชน์

ของเขาได้ฝ่าฝืน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากการละเมิดเป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ศาลสั่งห้ามมิให้กระทำอันเป็นการเสียหายต่อคู่ความฝ่ายตรงข้าม การฝ่าฝืนคำสั่งศาลนั้นอาจถือว่าเป็นการละเมิดในทางอาญา

### 3.3.5.2 กระบวนการพิจารณาการลงโทษ

กระบวนการพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาล มีลักษณะเฉพาะของคนเองจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการคดีแพ่งหรือคดีอาญา ตามความหมายธรรมดา กล่าวโดยทั่วไป กระบวนการพิจารณาและการลงโทษการกระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลมักจะมีรูปแบบเนื้อหาในทางยับยั้ง แต่ก็ต้องกระทำโดยกระบวนการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักประกันตามรัฐธรรมนูญ และศาลจะต้องระวังอย่างที่สุดที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาและสารบัญญัติ

ในกรณีที่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาลไว้ ศาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัด และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนั้นจะต้องตีความโดยจำกัด

1. กระบวนการพิจารณาการลงโทษโดยรวบรัด หลักโดยทั่วไปสำหรับการพิจารณาว่า การพิจารณาในการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล ควรจะมีลักษณะและรูปแบบอย่างไรต้องดูจากลักษณะการกระทำที่เป็นละเมิดอำนาจศาลนั้น หากว่าการกระทำเป็นการละเมิดโดยตรง คือ ได้กระทำลงต่อหน้าศาลหรือใกล้ชิดจนถึงกับเป็นการขัดขวางการพิจารณาคดีของศาล ศาลอาจใช้อำนาจลงโทษได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการกล่าวหาตามแบบพิธีการ ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำต่อผู้คดี และไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดประเด็นและการพิจารณาคดีใดๆ การใช้อำนาจลงโทษเช่นนี้ศาลจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ อำนาจการลงโทษดังกล่าวนี้มีบรรทัดฐานของศาลในบางมลรัฐ ถือว่า ศาลจะต้องจำกัดการใช้อำนาจไว้เฉพาะกรณีที่การกระทำและข้อเท็จจริง ต่างๆ ได้รู้เห็น ข้อสรุปข้อสันนิษฐานหรือข้ออนุมานใดๆ จะนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาเพื่อการลงโทษโดยรวบรัดมิได้

2. กระบวนการพิจารณาการลงโทษโดยการละเมิดศาลโดยทางอ้อม สำหรับกระบวนการพิจารณาในการลงโทษการละเมิดอำนาจศาลทางอาญาโดยอ้อม ซึ่งกระทำลงนอกศาลโดยมิได้อยู่ในความรู้เห็นของผู้พิพากษาโดยตรง จำเป็นต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตาม “หลัก Due Process of Law” ทุกประการ กล่าวคือ จะต้องมีการลอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้า (notice) มีการกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร (Written charges) และต้องให้โอกาสผู้ต้องหา

มีสิทธิต่อสู้คดี ทำนองเดียวกับจำเลยในคดีอาญา เช่น มีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน มีสิทธิแต่งตั้งทนายเพื่อต่อสู้คดี เป็นต้น

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำอย่างใดบ้างที่ถือว่า เป็นการละเมิดอำนาจศาลทางอาญาโดยอ้อม หากมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเข้าลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจศาลโดยตรงหรือโดยอ้อม จะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยถือว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อม

กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษการละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อมที่ได้รับความคุ้มครองแก่ผู้กระทำผิดนี้ มีประวัติความเป็นมาจากความรู้สึกขุ่นเคืองและไม่พอใจต่อการที่ศาลใช้อำนาจลงโทษผู้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่มีได้กระทำผิดต่อหน้าศาลโดยพลการ ปฏิบัติของคอนอเมริกันดังกล่าวนี้เป็นผลให้ สภากรองเกรส (Congress) ตรากฎหมายฉบับหนึ่งออกมาวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการลงโทษละเมิดอำนาจศาลโดยเฉพาะ ในปี ค.ศ. 1831

เห็นได้ว่า สาระสำคัญของกฎหมายที่ออกโดยสภากรองเกรส (Congress) และกฎหมายของศาลสูงสหรัฐอเมริกา ก็คือหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นนั่นเอง โดยเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีฐานละเมิดอำนาจศาลทางอาญาโดยอ้อมนั้น จะต้องให้อัยการสหรัฐหรือทนายความที่ศาลแต่งตั้งเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของประชาชนอเมริกัน และสำหรับการละเมิดอำนาจศาลใดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการดูหมิ่นหรือวิพากษ์วิจารณ์ผู้พิพากษาการพิจารณาคดีนั้น การพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาลจะต้องผู้พิพากษาคณะอื่นเป็นผู้พิจารณา

ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้และกฎหมายของศาลสูงสหรัฐที่ใช้บังคับแก่กระบวนการพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาลเฉพาะในศาลสหรัฐเท่านั้น แต่ก็มีผลให้รัฐต่างๆส่วนใหญ่ออกกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกันมาบังคับใช้แก่กรดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อลงโทษการกระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในศาลมลรัฐ(State Court) ด้วยเช่นกัน สหรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ต่างก็ได้ยึดแนวทางที่ไม่ต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาทำไคนัก ทั้งนี้ เพราะศาลมลรัฐทุกรัฐตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14 ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดีโดยหลัก Due Process of Law อยู่แล้ว

ตามที่กล่าวมา จึงมีปัญหาว่า ในเรื่องการละเมิดอำนาจศาลย่อมเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนลงได้เสรีภาพ กล่าวคือ การวิพากษ์วิจารณ์การบริหารความยุติธรรมของศาลด้วย การพูด การพิมพ์ การแพร่ข่าวหรือการโฆษณาผ่านทางสื่อมวลชนทุกประเภท ไม่ว่าจะทำโดยหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ใดๆหรือโดยการโฆษณากระจายเสียง ทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั้นจะต้องกระทำภายในขอบเขตเพียงใดจึงจะ ไม่ถือว่า

เป็นการละเมิดอำนาจศาล ซึ่งกรณีปัญหาดังกล่าว แยกพิจารณาตามแนวทางบรรทัดฐานของศาลสูงสหรัฐและคำพิพากษาของศาลชั้นต้นอื่นๆ ได้ 2 กรณี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 1. กรณีที่คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล

ตามหลักทั่วไป การเสนอข่าวด้วยการพิมพ์โฆษณาผ่านสื่อมวลชนไม่ว่าประเภทใดๆ เกี่ยวกับคดีที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งมีลักษณะเป็นการข่มขู่ เป็นการสร้างอิทธิพลเหนือศาลหรือเป็นการขัดขวางรบกวนหรืออุปสรรคต่อการพิจารณาคดีของศาล ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล

แต่เดิมศาลสูงสหรัฐถือว่า หลักดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับการพิมพ์โฆษณาทุกอย่างที่ซึ่งเพียงแต่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นการขัดขวางการพิจารณาคดีอย่างเที่ยงธรรมของศาล ก็ถือว่าเข้าลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจศาลแล้ว ไม่ว่าจะการพิมพ์โฆษณานั้นจะมีลักษณะเป็นการขู่เชิญหรือข่มขู่ในรูปแบบใดๆ ก็ตาม หรือเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามศาล ทนายความคู่ความหรือพยานที่เกี่ยวข้องในคดี<sup>94</sup> สิ่งพิมพ์ใดๆ ที่มีความเข้าลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจศาล ไม่จำเป็นต้องมีการเขียน หรือพิมพ์กันในศาลนั้น การนำเข้ามาจ่ายแจกหรือเวียนกันอ่านในศาลก็ถือว่าเป็นการเพียงพอที่จะถือได้ว่าการละเมิดอำนาจศาลแล้ว

การพิจารณาว่า คดีใดกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือไม่นั้น ถือว่าคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลนับตั้งแต่เวลาที่ไต่ขึ้นฟ้องต่อศาล และคดีจะถือว่าอยู่ในระหว่างพิจารณาต่อไป หากว่ายังมีกระบวนการพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะต้องกระทำโดยศาลนั้น ดังนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีใหม่ คดีระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา จนถึงศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว สำหรับคดีที่ศาลปฏิเสธไม่พิจารณาคดีใหม่ถือว่าคดีไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณา

### 2. กรณีที่คดีได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

สำหรับกรณีที่คดีได้สิ้นสุดลงโดยศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์หรือติชมใดๆ เกี่ยวกับการพิจารณาและพิพากษาของศาล ข่อมกระทำได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัด

<sup>94</sup> Francis v. Williams, 273 U.S. 693, 71 L.Ed. 843.

แต่อย่างใด โดยความเห็นนี้ได้ถูกยืนยันอย่างชัดเจนต่อมา โดยผู้พิพากษา Chief Justice Taff ในคดี **Craig v. Hecht**<sup>95</sup> ซึ่งกล่าวไว้ว่า

“เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่สิทธิการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเสรีต่อการกระทำใดๆของศาลในการพิจารณาาคคือความเห็น หรือคำพิพากษาของศาลหรือผู้พิพากษาควรจะได้รับ การสงวนรักษาไว้โดยจะมีการละเมิดมิได้.....หากสิ่งพิมพ์ใดๆวิจารณ์ผู้พิพากษาหรือศาล ภายหลังที่คดีได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับคดียังไม่เป็น ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล”

เห็นได้ว่า หลักที่ถือว่าการวิพากษ์วิจารณ์หรือติชมการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ถึงที่สุดแล้ว ไม่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจึงเป็นหลักการที่แน่นอนและยอมรับในศาล สหรัฐและศาลมลรัฐ แต่การที่มีกฎหมายบัญญัติว่า ศาลมีอำนาจลงโทษการกระทำละเมิดอำนาจศาลที่ได้กระทำต่อหน้าศาล หรือในที่ใกล้เคียงจนถึงกับเป็นการขัดขวางศาลนั้น จะแปลขยายความให้ครอบคลุมถึงอิทธิพลของบทความในหนังสือพิมพ์ ซึ่งพิมพ์จำหน่ายในที่ห่างไกลออกไปจากศาลไม่ได้ ถึงแม้ว่าผู้เข้าฟังการพิจารณาจะบังเอิญอ่านพบข้อความนั้นในศาล และศาลไม่มีอำนาจลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลโดยรวบรัดแก่บุคคลที่รับผิดชอบในการจัดรายการ โทรทัศน์ซึ่งมุ่งหมายที่จะแสดงบทให้เห็นลักษณะโครงสร้างการตัดสินใจของลูกขุนบางคนที่กำลังร่วมพิจารณาคดีอยู่ในศาล และไม่มีอำนาจลงโทษผู้เข้าร่วมแสดงในรายการ หรือผู้เตรียมการแสดงดังกล่าว ถึงแม้ว่าการแพร่ภาพทางโทรทัศน์นั้นอาจถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงกระบวนการพิจารณาของศาลก็ตาม

ตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นหลักของการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกา แต่จะเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในระบบศาลของประเทศใดหรือไม่อย่างไร ขึ้นอยู่กับพัฒนาการเกี่ยวกับระบบศาลในประเทศนั้นๆ

<sup>95</sup> 263 U.S. 255, 68 L.Ed. 293.

### 3.3.6 ข้อจำกัดเกี่ยวกับความยุติธรรมในการพิจารณาคดีอาญา (Fair Trial)

ในการเสนอข่าวคดีอาญา หรือข่าวการพิจารณาคดีอาญาในศาลของสื่อมวลชน อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อื่นๆอีกหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องผลกระทบต่อความยุติธรรมในการพิจารณาคดีอาญา นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะการเสนอข่าวคดีอาญาหรือข่าวสารการพิจารณาคดีอาญาในศาลของสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ บางครั้งบางกรณีเสนอข่าวสู่ประชาชนโดยปราศจากความรับผิดชอบ อาจเขียนข่าว หรือประโคมข่าวใหญ่โต มีการลงรูปหรือแพร่ภาพของผู้ต้องหาในขณะที่มีการชี้ตัวจากพยาน หรือผู้เสียหาย ลงรูปหรือแพร่ภาพโจทก์ หรือผู้เสียหายทางหน้าหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ รวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวผู้ต้องหาออกให้สัมภาษณ์หรือให้ข่าวแก่สื่อมวลชน หรือนำผู้ต้องหาไปทำแผนประทุษกรรมและมีการถ่ายรูปหรือแพร่ภาพในขณะที่ผู้ต้องหาทำแผนประกอบกรประทุษร้าย ซึ่งสิ่งที่ปรากฏให้เห็นทางหน้าหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆเหล่านี้ ย่อมจะเข้าสู่การรับรู้ของประชาชน และอาจทำให้ประชาชนมีความคิดไปว่าเป็นจริงดังที่ข่าวปรากฏมีความเชื่อว่าผู้ต้องหานั้นเป็นผู้กระทำความผิดในเรื่องนั้นอย่างแน่นอน แต่ในบางครั้งหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี หรือศาลพิพากษายกฟ้องคดีนั้นเสีย ประชาชนที่เคยอ่านข่าวหรือเคยพบเห็นนั้นอาจจะเกิดความรู้สึกที่ว่าเพราะเหตุใดและทำไมผลจึงออกมาเป็นเช่นนั้น ขัดกับความเชื่อดั้งเดิมของเขา ซึ่งอาจนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์และเกิดความไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมขึ้นได้ ซึ่งผลกระทบในข้อนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญและเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่น ศรัทธาของประชาชนในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของรัฐ ที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษาหรือศาล และสื่อมวลชนไม่อาจที่จะมองข้ามไปได้ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวคดีอาญานั้น

ในสหรัฐอเมริกา ปัญหาระหว่างเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวคดีอาญากับความเที่ยงธรรมในการพิจารณาคดีอาญาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน โดยศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ชี้ให้เห็นเป็นคดีแรกใน คดี *Irvin v. Dowd* \*ข้อเท็จจริงในคดี *Irvin V. Dowd* 366 U.S. 717 (1961) ปรากฏว่า Leslie Irvin จำเลยถูกกล่าวหาว่ามีความผิดฐานฆ่าคนตายถึง 6 คน และเป็นคดีที่ประชาชนให้ความสนใจอย่างมาก ภายหลังจากจำเลยถูกจับกุมไม่นาน เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการก็ได้ให้ข่าวต่อสื่อมวลชนยืนยันว่า “สุนัขบ้า Irvin (Mad Dog Irvin)” ให้การรับสารภาพแล้วว่าเป็นผู้

\**Irvin v. Dowd* 366 U.S. 717

กระทำผิด หลังจากนั้น สื่อมวลชนโดยความช่วยเหลือและสนับสนุน (aided and abetted) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้เสนอข่าวอย่างครึกโครมก่อนการพิจารณาคดี เปิดเผยรายละเอียด ประวัติส่วนตัว (background) การกระทำความผิดครั้งก่อน และยังอยู่ในระหว่างพักการลงโทษ (parol) ในขณะที่กระทำความผิดคดีนี้ และยืนยันถึงคำรับสารภาพของ Irvin ว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริง เมื่อการพิจารณาคดีเริ่มขึ้น ในการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นลูกขุน (prospective jurors) จากจำนวน 430 คน มีจำนวนถึง 370 คน หรือเกือบ 90 เปอร์เซ็นต์ มีความคิดเห็นตรงกันว่า Irvin คือผู้กระทำความผิด และในที่สุดคณะลูกขุนตัดสินชี้ขาดว่า Irvin คือผู้กระทำความผิด และในที่สุดคณะลูกขุนตัดสินชี้ขาดว่า Irvin มีความผิด ต้องประหารชีวิต

คดีขึ้นสู่ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ศาลสูงได้ตัดสินกลับคำพิพากษาของศาลต้น เพราะเหตุว่า Irvin จำเลยไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี และมีคำสั่งให้พิจารณาคดีใหม่ โดยศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงเหตุผลว่า การประ โคมข่าวใหญ่โตของสื่อมวลชนทั้งการพาดหัวข่าว เขียนข่าว การ์ตูนและรูปภาพ ในกรณีเช่นนี้ เห็นได้ชัดแจ้งและเชื่อมั่นว่า เป็นการก่อให้เกิดอคติมหาชน (Prejudicial publicity) ต่อสิทธิของจำเลย วัตถุประสงค์ของการพิจารณาคดี คือ จำเลยจะต้องได้รับการพิจารณาคดีในบรรยากาศที่ปราศจากการรบกวน จากคลื่นแรงกดดันของสาธารณชนภายนอก ด้วยคำตัดสินชี้ขาดแห่งคดี (verdict) โดยพยานหลักฐานที่ปรากฏในศาล ในคดีนี้ เป็นไปไม่ได้ที่คณะลูกขุนจะสามารถรับฟังพยานหลักฐานเท่าที่ปรากฏในศาล โดยปราศจากการครอบงำจากภายนอก เมื่อลูกขุนได้เรียนรู้เรื่องราว ข้อเท็จจริงรายละเอียดในคดีเป็นอย่างดี แม้จะกล่าวว่า ไม่มีอคติ และการพิจารณาชี้ขาดคดีสามารถดำเนินไปได้โดยยุติธรรม แต่ในทางจิตวิทยานั้น ก็ยังคงบังเกิดผลอยู่ในประการที่ว่า ข้อมจะไม่สามารถลืมสิ่งที่เคยเห็นและฟังมาได้ ทั้งลูกขุนบางคนได้กล่าวว่า เขาไม่สามารถยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยได้ เพราะมีบางสิ่งที่ติดแน่นอยู่ในความเห็นของเขาถึงความผิดของจำเลย ซึ่งการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเช่นนี้ เท่ากับเป็นการเท่ากับเป็นการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีจำเลยโดยมหาชนในทางหน้าหนังสือพิมพ์ก่อนที่การพิจารณาโดยศาลจะเริ่มขึ้น

ในปี ค.ศ. 1963 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินยืนยันอีกครั้ง ในคดี *Rideau v. Louisiana*<sup>97</sup> ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า Wilbert Rideau จำเลยถูกกล่าวหาว่ามีความผิดฐานปล้นทรัพย์, เอาตัวไปเพื่อเรียกค่าไถ่และฆ่าคนตายภายหลังถูกจับกุม จำเลยถูกนำตัวไปสอบสวนและให้การรับสารภาพต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Sheriff) ซึ่งการสอบสวนนี้ มีการบันทึกเทปโทรทัศน์และถูกนำออกเผยแพร่ในรายการสัมภาษณ์ทางสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้นต่างรับ

<sup>97</sup> *Rideau v. Louisiana* 393 U.S. 723 (1963)

รู้ถึงรายละเอียดของคดีเป็นอย่างดี ศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษประหารชีวิตคดีขึ้นสู่ศาลสูงสหรัฐ อเมริกา ศาลสูงได้ตัดสินกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้พิจารณาคดีใหม่ และได้กล่าวไว้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสหรัฐได้รับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาไว้หลายประการ เช่น สิทธิที่จะมีทนาย, สิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในห้องพิจารณา ในศาลต่อหน้าผู้พิพากษาก็เป็นสิทธิประการหนึ่ง แต่สิ่งที่ประชาชนเคยเห็นและรับทราบรายละเอียดในคดีนี้ เป็นการพิจารณาคดีให้ห้องขัง (jail) ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>98</sup> (sheriff) และในเมื่อประชาชนในห้องถือนั้นต่างเคยเห็นและรับทราบรายละเอียดคำรับสารภาพของจำเลยที่ตอบคำถามนำของเจ้าหน้าที่ ทางรายการสัมภาษณ์ทางสถานีโทรทัศน์เป็นอย่างดีภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ การที่ศาลไม่อนุญาตให้โอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่นตามคำขอ จึงเป็นการปฏิเสธกระบวนการยุติธรรม แห่งกฎหมายแก่จำเลย<sup>99</sup> ที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยยุติธรรม

ปัญหาที่ยุ่งยากประการต่อมา ก็คือ กรณีใดจะถือว่า การเสนอข่าว หรือให้ข่าวคดีอาญา โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและสื่อมวลชน กระทำไปเกินขอบเขตและเป็นการขัดต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยยุติธรรม ในปัญหานี้ นับเป็นข้อยุ่งยากประการหนึ่ง ซึ่งไม่อาจตอบได้แน่ชัด เพราะไม่สามารถที่จะให้ระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเสนอข่าวได้อย่างแน่นอน ในคดี *Stroble v. California*<sup>100</sup> ศาลสูงสหรัฐอเมริกากล่าวไว้ว่า เราไม่อาจตอบปัญหาได้ว่าขอบเขตของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวคดีอาญาที่ควรได้รับความคุ้มครองนี้มีแค่ไหน อย่างไรก็ดี หากสื่อมวลชนเสนอข่าวขึ้นก่อนให้เกิดความมึนงงคลุ้มคลั่งในแหล่งชุมชนนั้นแล้ว จะมีแนวทางพิจารณาอย่างไร

ศาลอุทธรณ์สหรัฐอเมริกากล่าวเป็นแนวทางไว้ว่า ในการพิจารณาว่า การเสนอข่าว หรือให้ข่าวคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและสื่อมวลชน กระทำไปเกินขอบเขตและเป็นการขัดต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาคดี โดยเที่ยงธรรมหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงแนวทาง 4 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Harold L. Nelson and Dwight L. Teeter, Law of Mass communication, Freedom and Control of print and Broadcast Media, (New York : 1978), p.264.

<sup>99</sup> Radio, Television and The Administration of Justice by Association of City of New York Special Committee on Radio and Television, (1965), p. 11.

<sup>100</sup> *Stroble v. California* 343 U.S. 181 (1952)

<sup>101</sup> Donald M. Gillnor and Jerome A. Barron, Mass communication Law, Second edition (West Publishing Co., 1974), p.438.



1. ลักษณะและธรรมชาติของข่าวสารที่พิมพ์เผยแพร่ นั้น เป็นไปด้วยความรู้สึกสอหด แทรกมากกว่าสิ่งอื่น
2. ความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาของการพิมพ์เผยแพร่ กับการพิจารณาพิพากษาคดี
3. ความเชื่อถือได้ของแหล่งข่าวสารที่อ้างอิง
4. ความแพร่หลายของข่าวสารในหมู่ประชาชน

ในประการที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเสนอข่าวคดีอาญาของสื่อมวลชนว่า เนื่องจากการดำเนินกิจการของสื่อมวลชนยังคงควบคู่กับธุรกิจการค้าในการเสนอข่าวแต่ละวันจะเลือกเสนอข่าวที่คิดว่าประชาชนสนใจ ข่าวอาชญากรรมก็เป็นข่าวประเภทหนึ่งที่ประชาชนให้ความสนใจ<sup>102</sup> และดูเหมือนจะเป็นข่าวที่หนังสือพิมพ์ให้เนื้อที่สำหรับลงมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ประเภทที่มีเนื้อหาเร้าอารมณ์ผู้อ่าน<sup>103</sup> ทั้งหากบุคคล หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องในคดีนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหา จำเลย โจทก์หรือผู้เสียหาย พยานเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง มีตำแหน่งหน้าที่การงานดีเด่น เป็นคดีใหญ่โตและมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ หรือเป็นคดีน่าสยดสยอง ข่าวสารคดีอาญานั้น ยังมีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชน

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การเสนอข่าวคดีอาญาก็เป็นไปทำนองคล้าย ๆ สื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงพยานหลักฐานหรือถ้อยคำพยาน คำรับสารภาพของผู้ต้องหาในคดีอย่างละเอียดละออ ซ้ำบางครั้งมีการลงรูปหรือแพร่ภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย โจทก์หรือผู้เสียหายทางหน้าหนังสือพิมพ์และ โทรทัศน์ ตลอดจนกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวผู้ต้องหาออกให้สัมภาษณ์หรือให้ข่าวแก่สื่อมวลชน หรือนำผู้ต้องหาไปทำแผนประกอบการประทุษร้ายหรือจัดให้มีการชี้ตัวผู้ต้องหาโดยพยานหรือผู้เสียหายและให้มีการถ่ายรูปหรือแพร่ภาพในขณะที่ผู้ต้องหากระทำแผนประกอบการประทุษร้ายหรือที่มีการชี้ตัวนั้น สิ่งที่ปรากฏให้เห็นทางสื่อมวลชนดังกล่าวนี้ เมื่อเข้าสู่การรับรู้ของประชาชน ก็อาจทำให้ประชาชนมีความคิดไปว่าเป็นจริงดังที่ข่าวปรากฏ เชื่อว่าผู้ต้องหานั้นเป็นผู้กระทำความผิดในเรื่องนั้นอย่างแน่นอน แต่ในบางครั้ง เมื่อพนักงานอัยการหรือศาลพิจารณาข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในสำนวนแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือพิพากษายกฟ้องคดีนั้นเสีย ประชาชนที่เคยอ่านหรือเคยพบเห็นข่าวนั้น เป็นไปได้ว่าอาจ

<sup>102</sup> รจิตลักษณ์ แสงอุไร, ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 81.

<sup>103</sup> ชวรัตน์ เชิดชัย, การสื่อข่าว, (ภาควิชาการหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ แผนกนิสรวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 108.

เกิดความรู้สึกขึ้นในใจว่า ทำไมหรือเพราะเหตุใดผลจึงออกมาเช่นนั้น ชัดกับข่าวและความเชื่อของ เขาที่มีอยู่เดิม อาจมีผลทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และเกิดความไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรม ขึ้นได้ในทำนองว่า ปล่อยให้ผู้กระทำผิดหลุดรอดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายไป ผลจากการนี้นับ ได้ว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อความศรัทธา เชื่อมั่นในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของรัฐที่ พังบงเกิดขึ้นในหมู่ประชาชน ทั้งในแวดวงการศึกษาและทางปฏิบัติผู้เขียนเองก็รู้สึกว่ายังไม่ได้รับการเอาใจใส่แสวงหาแนวทางป้องกันหรือแก้ไขปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวมานี้ เท่าที่ ควร<sup>104</sup>

อย่างไรก็ดี ในประเทศไทย แม้การเสนอข่าวคดีอาญาของสื่อมวลชนจะปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นดังที่กล่าวมาข้างต้นเนื่อง ๆ แต่ก็เป็นที่สังเกตว่าไม่ปรากฏเคยมีปัญหาขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด ทั้งในทางปฏิบัติแล้วก็ไม่ปรากฏว่าจำนวนในคดีอาญานั้นจะนำเอาเหตุที่ผลกระทบจากการเสนอข่าวคดี อาญาของสื่อมวลชนต่อความเที่ยงธรรมในการพิจารณาตัดสินคดีอาญาที่ได้รับขึ้นมาเป็นข้อ คัดค้านแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาโดยถือว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญ และมัก จะมีการคัดค้านคำพิพากษาของศาลว่าเป็นการปฏิเสศ “กระบวนการยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due process of Law)” อันจะมีผลทำให้การพิจารณาคดีนั้นเป็นการพิจารณาคดีที่ผิดพลาด (mistrial) และศาลจะพิจารณาคดีใหม่ ในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นส่วนตัวว่า ในประเทศไทยสาเหตุ ประการหนึ่งที่ปัญหานี้ไม่ปรากฏขึ้นสู่ศาล อาจสืบเนื่องมาจากระบบการพิจารณาคดีที่ไม่ได้ยึดถือ รูปแบบการพิจารณาคดีโดยลูกขุน แต่ให้ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี พร้อมกันใหม่ และศาลก็มักจะแน่ใจว่าตนจะไม่เกิดความมีอคติในการรับฟังพยานที่มิควรรับเข้า มาในสำนวนความ โดยศาลสามารถทบทวนและบ่งแยกไว้ว่า ข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานชั้นใดที่ ควรนำมาพิจารณาซึ่งน้ำหนัก ทั้งนี้เพราะศาลเป็นผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้ว ซึ่ง แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ที่ให้ลูกขุนเป็นผู้พิจารณาคดีชี้ขาดข้อเท็จจริง (verdict) และลูกขุนนี้ก็เป็น บุคคลธรรมดาไม่เคยมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดี และไม่มีความรู้ทางกฎหมายย่อมไม่ สามารถแยกได้ว่า พยานหลักฐานใดควรรับฟัง พยานชั้นใดกฎหมายห้ามรับฟัง การเสนอข่าวคดี อาญาของสื่อมวลชนจึงเป็นการชักจูงใจ ความคิดเห็นของลูกขุนและก่อให้เกิดความมีอคติในการ พิจารณาชี้ขาดข้อเท็จจริงได้ง่าย

<sup>104</sup> วรวิทย์ ฤทธิพิศ, “เสรีภาพในการพิมพ์กับความเที่ยงธรรมในคดีอาญา,” *อุทพท* 6,37 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2533) : 79-80.

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า แม้เสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารจะเป็นสิ่งที่พึงได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มากที่สุด ภายใต้ของแห่งความยุติธรรมในสังคมประชาธิปไตย แต่ก็มิได้หมายความว่าสื่อมวลชนจะสามารถใช้เสรีภาพของตนได้อย่างกว้างขวางปราศจากขอบเขตและโดยไม่คำนึงถึงเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยเฉพาะการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวคดีอาญาที่อาจส่งผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมในการพิจารณาตัดสินคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับ ซึ่งแม้ถือกันว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าว วิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นและสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารของประชาชน จะเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญจะต้องหวงแหนรักษาเอาไว้ แต่สิทธิเสรีภาพเหล่านี้ก็มีใช้สิ่งที่จะทำลายรากฐานของระบบกฎหมายลงได้ นั่นคือสิทธิที่จะรับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยเที่ยงธรรม ปราศจากอคติและความลำเอียง สื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นจะขาดเสียมิได้สำหรับสังคมที่พัฒนา แต่ก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิเสรีภาพ เพื่อปลุกเร้าความขุ่นเคืองให้แก่ประชาชนและก่อให้เกิดความมีอคติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย การเปิดโอกาสให้มีการถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างกว้างขวางเสรีไม่ได้หมายรวมไปถึงการปล่อยให้มีการถกเถียงกันจนเป็นอันตรายต่อสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ต่อหน้าศาลได้ ดังนั้น การเสนอข่าวคดีอาญาของสื่อมวลชนรวมถึงการให้ข่าวคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีความระมัดระวังและมีความรับผิดชอบ ครอบคลุมถึงปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความเที่ยงธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะได้รับจากการบริหารงานยุติธรรมของรัฐเสมอ ซึ่งเรื่องนี้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีได้ยึดถือรูปแบบการพิจารณาตัดสินคดีโดยลูกขุนและประสบปัญหาเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่หากได้มีการแสวงหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวไว้ล่วงหน้าก็น่าจะเป็นการเหมาะสมยิ่งกว่า เพราะเป็นหนทางหนึ่งที่จะสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีจำเลย โดยมหาชนในทางหน้าหนังสือพิมพ์ก่อนที่การพิจารณาคดี โดยศาลจะเริ่มขึ้น<sup>105</sup> (Pre-trial publicity) เป็นการขัดต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาและลูกขุนที่เที่ยงธรรม ปราศจากความมีอคติ ลำเอียง

<sup>105</sup> Haroldd L. Nelson and Dwight L. Teeter, Law of Mass communication, Freedom and Control of print and Broadcast Media. (New York, 1978), p.260.

### 3.4 มาตรการในการควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในต่างประเทศ

ในสังคมปัจจุบัน ไม่เพียงแต่ประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เท่านั้นที่ดำเนินการควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชน แต่ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเองก็มีการควบคุมสื่อมวลชนเช่นกัน แต่จะต่างกันที่วัตถุประสงค์เพราะในประเทศเสรีประชาธิปไตยเห็นว่าเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจึงไม่ควรปล่อยให้สื่อมวลชนใช้เสรีภาพตามอำเภอใจโดยโดยปราศจากขอบเขตจึงควรมีการกำกับดูแลให้สื่อมวลชนมีการเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้องและเป็นธรรม โดยทั่วไปวิธีการหรือมาตรการที่นำมาใช้ในการควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชน โดยหลักการใหญ่ๆ ประกอบไปด้วย 3 มาตรการ ด้วยกัน อันได้แก่ มาตรการในการควบคุมตนเอง มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคม กล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ไม่มีประเทศใดในโลกที่ใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดเพียงมาตรการเดียวเพื่อควบคุมกำกับดูแลสื่อมวลชน ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสื่อ ตลอดจนองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลสื่อ และมาตรการที่สื่อทำหน้าที่กำกับดูแลตนเอง รวมทั้งองค์กรเอกชนและสาธารณชนสังคมนี่มีส่วนควบคุมตรวจสอบการทำงานของสื่อมวลชน ดังจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 มาตรการควบคุมตนเอง

มาตรการการควบคุมตนเอง เป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึก และความตระหนักของบุคคลในวงการสื่อสารมวลชนเองเกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของสื่อมวลชนต่อสังคมโดยรวม โดยมาตรการควบคุมตนเองมี 2 ระดับ คือ ในระดับจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน และการกำกับดูแลที่มีองค์กรกลางที่เป็นอิสระเข้ามาควบคุม ดังจะกล่าวในรายละเอียด ต่อไปนี้

##### 3.4.1.1 โดยองค์กรอิสระของรัฐ

การควบคุมสื่อมวลชน โดยเฉพาะการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศ ส่วนมากจะจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมากำกับดูแลการดำเนินกิจการไม่ว่าจะเป็นที่สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือออสเตรเลีย โดยที่ในแต่ละประเทศ องค์กรอิสระจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น ในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย องค์กรอิสระจะควบคุมการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชนและภาคอื่นๆ ยกเว้นกิจการกระจายเสียงและกิจการ

โทรทัศน์ภาคบริการสาธารณะที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายพิเศษ หรือในสหรัฐอเมริกาที่องค์กรอิสระจะควบคุมการดำเนินงานทั้งกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมด้วย เพราะสื่อวิทยุ-โทรทัศน์ มีลักษณะเฉพาะที่มีอิทธิพลต่อ ผู้ชม/ผู้ฟัง ที่มากกว่า จำนวนชั่วโมงเฉลี่ยที่ประชาชนใช้ในการรับสื่อประเภทต่างๆ องค์กรอิสระจึงเป็นองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นกลาง และเป็นอิสระทั้งจากฝ่ายรัฐและเอกชน เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่ใช้กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และโทรทัศน์ ในต่างประเทศนั้น มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

ซึ่งผู้เขียนได้เลือกศึกษาเพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยต่อไป ได้แก่

### 1. (BBC) และ (IBA) ในสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรเริ่มมีกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยจัดตั้ง BBC หรือ British Broadcasting Corporation ที่ก่อตั้งขึ้นมาด้วยกฎหมายพิเศษ คือ พระบรมราชโองการ (Royal Charter) มีสิทธิผูกขาดการดำเนินงานกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ สหราชอาณาจักร โดยไม่รับโฆษณาธุรกิจการค้า แต่มีรายได้จากค่าธรรมเนียมเครื่องรับจากผู้ชม ผู้ฟัง<sup>106</sup> ตรงกันข้ามกับสหรัฐอเมริกาที่เริ่มต้นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยให้เอกชนเป็นเจ้าของกิจการ และมีเสรีภาพไม่ถูกควบคุมจากรัฐ

การดำเนินงานผูกขาดของ BBC สิ้นสุดลงเมื่อสังคมเริ่มเห็นว่า การปล่อยให้มีการผูกขาดกิจการไม่น่าจะเป็นผลดีต่อประชาชน จึงมีความคิดที่จะตั้งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งใหม่ขึ้นมาแข่งกับ BBC โดยได้มีการจัดตั้ง ITA หรือ Independent Television Authority ขึ้นมาเป็นเจ้าของกิจการแห่งใหม่ โดยออกกฎหมาย The Television Act 1954 ให้ ITA เป็นเจ้าของสถานีที่รับโฆษณาธุรกิจการค้า แต่ไม่มีสิทธิจัดรายการเอง ต้องเปิดให้เอกชนที่เป็นบริษัทจัดรายการเข้ามาเช่าเวลา ต่อมาเมื่อ ITA ได้มีการดำเนินงานวิทยุกระจายเสียงด้วย จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น IBA Independent Broadcasting Authority เมื่อปี ค.ศ. 1973 เกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานรายการเนื่อง

<sup>106</sup> สุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การบริหารวิทยุโทรทัศน์. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 722.

จาคเป็นเจ้าของสถานีเอง IBA จึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบรายการก่อนออกอากาศ (preview) และห้ามออกอากาศ (cenror) รายการในสถานีของตนได้

BBC มีคณะผู้บริหารใช้ชื่อว่า Council Governors มีสมาชิก 12 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชินีผ่านทางรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สมาชิกต้องมีที่มาจาก สก็อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือรวมอยู่ด้วย ส่วนIBA คณะผู้บริหารมีสมาชิกไม่เกิน 10 คน

ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกิจการไปรษณีย์ (Postmaster General) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เช่นกัน<sup>107</sup>

การออกพระราชบัญญัติ Broadcasting Act 1990 มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการควบคุมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยได้ยกเลิก IBN และจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาสององค์กรแทน คือ ITC หรือ the Independent Television Commission และ RA หรือ the Radio Authority เพื่อกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อื่น ๆ นอกเหนือไปจากกิจการของ BBC และไม่ได้มีหน้าที่ในการเป็นเจ้าของสถานีต่อไป ไม่มีอำนาจตรวจสอบรายการก่อนออกอากาศและห้ามการออกอากาศ แต่มีหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ขอรับอนุญาตดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และเงื่อนไขในใบอนุญาต รวมทั้งมีอำนาจลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วย โดยที่ ITC ดูแลกิจการโทรทัศน์ ส่วน RA ดูแลกิจการกระจายเสียง

ITC มีคณะกรรมการประกอบไปด้วย ประธาน , รองประธาน และคณะกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State<sup>108</sup> ส่วน RA มีคณะกรรมการประกอบด้วย ประธาน , รองประธาน และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State<sup>109</sup> เช่นกัน

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 724.

<sup>108</sup> กรมประชาสัมพันธ์, กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหราชอาณาจักรประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์, หน้า 20 มาตรา 1.

<sup>109</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 92. มาตรา 83.

• อำนาจหน้าที่ของ The Independent Television Commission (TIC) และ The Radio Authority (RA) ทั้งสององค์กรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. จัดการให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันของผู้ประกอบการ
2. ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้แก่บุคคลที่เหมาะสม
3. คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ชม/ผู้ฟัง
4. ควบคุมการโฆษณา
5. ตรวจสอบเผ่าคู่ เผ่าฟัง ให้ผู้ถือใบอนุญาตปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตและกฎหมาย<sup>110</sup>

ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่ของ BBC ในปัจจุบัน ITC กำกับดูแลสถานีโทรทัศน์ ช่อง 3, ช่อง 4, ช่อง 5 ซึ่งเป็นกิจการสถานโทรทัศน์เพื่อสาธารณชน ช่อง 3 มีทั้งบริการระดับประเทศและระดับภูมิภาค ช่อง 4 เป็นบริษัททำบริการระดับประเทศ ช่อง 5 เป็นบริการระดับภูมิภาค และสถานีโทรทัศน์เอกชน ITV กิจการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม BskyB และกิจการเคเบิลทีวี

แต่ความเป็นอิสระของ ICT นั้น ยังต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาจากรัฐบาล ซึ่ง Secretary of State หรือ Minister of the Crown ในกรณีที่เห็นว่ามีควมจำเป็นหรือเหมาะสม อาจเรียกร้องให้ ICT ออกคำสั่งแก่ผู้ถือใบอนุญาตออกประกาศตามที่กำหนดในเวลาที่กำหนดไว้ หรือให้ออกคำสั่งให้ระงับการบรรจุเรื่องใดหรือประเภทของเรื่องใด ซึ่ง ITC ต้องปฏิบัติตาม แต่ผู้ถือใบอนุญาตก็อาจจะแสดงความเป็นกลางโดยประกาศว่าตนกำลังดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว<sup>111</sup> และอำนาจในการออกคำสั่งนี้ก็อาจถูกตรวจสอบจากศาลว่ามีความสมเหตุสมผล และเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือไม่

<sup>110</sup> Nelson Vincent, The Law of Entertainment and Broadcasting. (London : Sweet & Maxwell, 1995), pp. 356-357.

<sup>111</sup> กรมประชาสัมพันธ์, กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหราชอาณาจักรประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์, น. 29 มาตรา 10 (1) (2) (3)

## 2. (CSA) ในประเทศฝรั่งเศส

เริ่มต้นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เสียงในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก คือ รัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการและผูกขาด แรกเริ่มการอนุญาตจัดตั้งสถานที่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกิจการไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท์ (Ministry of Post, Telegraph and Telephones) ต่อมาได้ย้ายไปอยู่ภายใต้การควบคุมของ RTF หรือ the Radio Diffusion Television Francaise ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐมนตรีว่าการข้อมูลข่าวสาร (Ministry of Information)

มีการปรับปรุงรูปแบบองค์กรอีกครั้งในปี 1964 โดยการจัดตั้ง ORTF หรือ Office de la Radiodiffusion Television Francaise เป็นรูปแบบคณะผู้บริหารที่มีสมาชิกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาล อีกประมาณสิบปีต่อมาในปี 1974 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของ ORTE อีกโดยทำการแยก ORTF ออกเป็น 7 บริษัท แต่ยังมีฐานะเป็นกิจการของรัฐอยู่ ดังนี้

1. บริษัทแรกเป็นบริษัทที่ดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง
2. บริษัทที่สองเป็นบริษัทที่ดูแลเรื่องเทคนิคการกระจายเสียง (Transmission and the expansion of networks)
3. บริษัทที่สามเป็นบริษัทที่ดูแลเรื่องการผลิตรายการโทรทัศน์ (Television program production)
4. บริษัทที่สี่เป็นบริษัทที่ดูแลด้านการรวบรวมรายการเก็บบันทึกไว้ (Institut national de l'audiovisuel for the provision of some common services)
5. บริษัทที่ห้าเป็นบริษัทสถานีโทรทัศน์ Television Francaise หรือ TF1
6. บริษัทที่หกเป็นบริษัทสถานีโทรทัศน์ Antenne 2 หรือ A2
7. บริษัทที่เจ็ดเป็นบริษัทสถานีโทรทัศน์ FR3<sup>112</sup>

ในปี ค.ศ. 1982 มีการปฏิรูปกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีการออกกฎหมายสำคัญ ยกเลิกการผูกขาดของรัฐ แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่ยังไม่มากเท่าใด คือ ยกเลิกการผูกขาดเรื่องการผลิตรายการ เปิดให้เอกชนมาเป็นผู้เช่าเวลาของสถานี แต่รัฐยังเป็นเจ้าของสถานีอยู่ แต่ได้

---

<sup>112</sup> Barendt Eric, Broadcasting Law : A Comparative Study. (New York : Oxford University, 1993), p. 15.



จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Autorites Administratives Independantes) โดยใช้ชื่อว่า the Haute Autorite ขึ้นมาแทนเพื่อเป็นองค์กรสูงสุดที่มากำกับดูแลเกี่ยวกับการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานีต่าง ๆ และให้ใบอนุญาตแก่สถานีระดับท้องถิ่นและอีก 2 ปีต่อมา จึงมีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ระดับชาติแห่งที่สี่ขึ้น โดยใช้ชื่อว่า Canal Plus ซึ่งเป็นบริการแบบบอกรับสมาชิก (Subscription Channel) โดยส่งสัญญาณทางคลื่นความถี่วิทยุ

การปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่สำคัญต้องรอถึงปี 1986 จึงได้มีกฎหมายออกมายกเลิกระบบผูกขาดของรัฐ จัดตั้ง CNCL หรือ the Commission Nationale de la Communication et des Liberte's ขึ้นมาแทน the Haute Autorite มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางทั้งในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ในส่วนของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตแก่สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ทั้งหมดพร้อมทั้งกำกับดูแล มีการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) คือสถานี TF1 และมีการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ของตั้งสถานีโทรทัศน์เอกชนขึ้นมาอีกสองแห่ง คือ สถานีช่อง 5 และ 6 La Cinq และ M 6 ตามลำดับ<sup>8</sup>

CNCL ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมในการออกใบอนุญาตในปี 1989 จึงได้มีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Conscil superieur de l' audiovisuel) หรือ CSA ขึ้นมาแทนจนถึงปัจจุบัน CSA มีอำนาจออกใบอนุญาตและกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แต่เพียงอย่างเดียว

CSA มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ<sup>9</sup> แต่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองเพราะสมาชิกของ CSA เก้าคนนั้นมีที่มาจากสามทาง โดยให้ประธานาธิบดีคัดเลือกมา 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก 3 คน และประธานวุฒิสภาคัดเลือกมากอีก 3 คน ซึ่งเป็นวิธีการคัดเลือกสมาชิกวิธีการเดียวกับการเลือกคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระ คือ

- ได้รับการแต่งตั้งแล้ว มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งยาวนานพอสมควร คือ 6 ปี
- ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว
- ห้ามดำรงตำแหน่งอื่นที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งตำแหน่งทางการเมืองและทางธุรกิจ

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>9</sup> วิษณุ วรรณฤณ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) : หน้า 31.

- อำนาจหน้าที่ของ CSA

1. ตั้งผู้บริหารสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุภาครัฐ และคณะกรรมการบริหาร
2. ออกใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์โดยวิธีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน
3. ออกกฎระเบียบทั้งในทางเทคนิค (กำลังส่ง) และในเรื่องมาตรฐานรายการและโฆษณา
4. ให้ข้อเสนอแนะกับรัฐบาลเวลาที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีทั้งกรณีที่ CSA เป็นผู้ริเริ่มเสนอความคิดเห็นด้วยตนเอง กฎหมายบังคับให้ขอความเห็นและรัฐบาลเป็นผู้ขอความเห็นด้วยตนเอง
5. ควบคุมตรวจสอบการออกอากาศรายการ
6. ลงโทษผู้ประกอบการที่ละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต และทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

CSA ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องทั่วไป แต่ CSA ก็มีอำนาจที่จะออกระเบียบของตนเอง ซึ่งถ้ามีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองก็สามารถถูกตรวจสอบจากศาลปกครองได้

### 3. (FCC) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรควบคุมกิจการกระจายเสียงในสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างไปจากประเทศส่วนใหญ่ในโลกในเรื่องกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์เพราะริเริ่มมีกิจการ โดยภาคเอกชนก่อน รัฐไม่ได้มีกิจการนี้เป็นของตนเองเลยในตอนต้น แต่การปล่อยให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงโดยเสรีก่อให้เกิดภาวะ กระจาย การแข่งขันและรวบรวมนคลื่นจนเกิดความเสียหาย จึงได้มีการออก The Radio Act.1927 จัดตั้ง “Federal Radio Commission” หรือ (FRC) ขึ้นมาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้สถานีวิทยุกระจายเสียง จัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการและควบคุม ในระยะนั้นมีการเกิดขึ้นของสถานีท้องถิ่นเป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดเครือข่ายสถานีระดับชาติ (National networks) ขึ้น สองแห่งแรกที่เกิดขึ้นก่อน คือ “National Broadcasting Company (NBC)” และ “Columbia Broadcasting System (CBS)” ตามมาและต่อมา “American Broadcasting Company (ABC)” จึงแบ่งภาคออกมาจาก NBC สถานีท้องถิ่นส่วนใหญ่ จะสังกัดอยู่ในเครือข่ายใหญ่ ๆ เหล่านี้ รายการต่าง ๆ เกินกว่าครึ่งจะถ่ายทอดมาจากเครือข่าย นอกนั้นเป็นรายการที่สถานีจัดทำมาเอง พัฒนาการต่อมาคือในช่วงปี 1970

ได้มีการจัดตั้งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐฯ โดยใช้ชื่อว่า “Corporation for Public Broadcasting (CPB)”<sup>113</sup> ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนเป็นรายปีจากสภาผู้แทนราษฎร (Congress) สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง “The Federal Communications Commission (FCC)” ขึ้นมา พร้อมกับการออกกฎหมาย The Communication Act 1934, FCC มีกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยการรับรองของวุฒิสภา มีสมาชิก 5 คน วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีการแต่งตั้งสมาชิกใหม่เหลื่อมกันไปทุก 1 ปี ดังนั้นในแต่ละปีจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ามา 1 คน ในการแต่งตั้งกรรมการจะคัดเลือกบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คน ไม่ได้ กรรมการคนหนึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้เป็นประธานของ FCC และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ควบคุมงบประมาณค่าใช้จ่ายของ FCC<sup>114</sup>

FCC มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการทุกประเภทที่อยู่ในความหมายของคำว่า “การสื่อสารโดยสายหรือคลื่นวิทยุ” (Communication by Wire or Radio) ซึ่งหมายความรวมถึงการสื่อสารทุกประเภทที่อาศัยสายหรือคลื่นวิทยุเป็นตัวนำสัญญาณ เช่น การกระจายเสียงทางคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ เคเบิลทีวี การรับสัญญาณผ่านดาวเทียม การสื่อสารทางโทรศัพท์ หรือ โทรเลข เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ FCC ก็มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาต กำหนดมาตรฐานรายการและโฆษณา ตรวจสอบเฟียฟัง/เฟียดู และลงโทษผู้ละเมิดกฎหมายและเงื่อนไขในใบอนุญาต เช่นเดียวกับองค์กรในทั้งสองประเทศข้างต้น คำวินิจฉัยของ FCC นั้น อุทธรณ์โดยตรงกับศาลอุทธรณ์ และศาลสูงตามลำดับ

#### 4. (ABA) ในประเทศออสเตรเลีย

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในออสเตรเลีย เริ่มมีกิจการโดยใช้ระบบคู่ (Dual System) คือ มีทั้งสถานีเพื่อสาธารณะและสถานีธุรกิจเอกชนเริ่มดำเนินการพร้อม ๆ

<sup>113</sup> Barendt Eric, Eroadcasting Law : A Comparative Study. (New York : Oxford University, 1993), p.30.

<sup>114</sup> Creech Kenneth, Electronic Media Law and Regulation. Third Edition, (Boston : Focal Press, 2000 ) p.7

กันสถานีธุรกิจเอกชนจะเป็นสถานีของท้องถิ่น ส่วนสถานีเพื่อสาธารณะจะเป็นสถานีระดับชาติ และตัวเมือง

โดยมีกฎหมาย The Broadcasting Service Act. 1992 เป็นกฎหมายควบคุมการประกอบกิจการ วางหลักการในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาให้ใบอนุญาตของกิจการหลายประเภท หรือสัดส่วนการถือหุ้นทางธุรกิจเพื่อป้องกันการผูกขาด

ออสเตรเลียได้จัดแบ่งประเภทของกิจการออกเป็น 7 ประเภท ซึ่งจะมีเงื่อนไขบังคับตามกฎหมายแตกต่างกันไป เพื่อความเหมาะสมของแต่ละประเภท ดังนี้<sup>115</sup>

1. กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ระดับชาติ (National Broadcasting)
2. กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ธุรกิจการค้า (Commercial Broadcasting)
3. กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชน (Community Broadcasting)
4. กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Subscription Television Broadcasting) หรือ Pay TV และอีก 3 ประเภทที่เรียกรวมกันว่า class licensed services คือ
5. กิจการกระจายเสียงแบบบอกรับสมาชิก (Subscription Radio Broadcasting)
6. กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกระบบออกอากาศในวงแคบ (Subscription Narrow casting)
7. กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ระบบออกอากาศในวงแคบแบบเปิด (Open Narrow casting)

การบังคับใช้เงื่อนไขทางกฎหมายที่แตกต่างกันนี้ก็เช่น สถานีธุรกิจการค้านั้นถูกบังคับให้ต้องมีรายการสำหรับเด็กและรายการสำหรับคนออสเตรเลีย แต่สถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศในวงแคบไม่ถูกบังคับใบอนุญาตของสถานีวิทยุกระจายเสียงธุรกิจการค้าจะให้กับผู้ประมูลได้ แต่สำหรับสถานีของชุมชนจะให้ใบอนุญาตกับผู้ที่เหมาะสมที่สุด และจะมีความแตกต่างในเรื่องการโฆษณาทั้งความถี่และชนิดของโฆษณา ในขณะที่สถานีโทรทัศน์ชุมชนมิได้เฉพาะผู้อุปถัมภ์รายการ แต่สถานีโทรทัศน์ธุรกิจการค้ามิได้ทั้งโฆษณาและผู้อุปถัมภ์รายการ ส่วนสถานีของ ABC หรือ The Australian Broadcasting Corporation นั้น ห้ามมิโฆษณา

กิจการที่เริ่มให้บริการในประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่เปลี่ยนไปให้บริการข้ามประเภทอาจถูกลงโทษปรับไม่เกิน 2 ล้านเหรียญ เพราะทำกิจการโดยไม่ได้ขออนุญาต เช่น ขออนุญาตทำ

<sup>115</sup> Armstrong Mask, Lindsay David, and Watterson Ray, Media Law in Australia, (Melbourne : Oxfrord University Press, 1995), pp. 154-157.

สถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศเป็นภาษาครุกรี โดยอาจขอเป็นบริการระบบออกอากาศในวงแคบ ซึ่งในความเป็นจริงใครก็ตามก็สามารถขอเปิดบริการโดยเกือบจะไม่ต้องขออนุญาต และบริการประเภทนี้ก็มีข้อจำกัดในเรื่องเนื้อหารายการน้อยมาก แต่ถ้ารายการได้รับความสนใจแพร่ไปในวงกว้าง และทำเนื้อหารายการเป็นภาษาอังกฤษ กิจกรรมที่แต่เดิมเป็นระบบออกอากาศในวงแคบก็จะกลายเป็น กิจกรรมชุมชนหรือธุรกิจการค้า ซึ่งบริการทั้งสองประเภทนี้ต้องขออนุญาตกับ the Australian Broadcasting Authority หรือ ABA และต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ในอีกหลาย ๆ เรื่อง

ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ เป็นกิจการระดับชาติที่จัดทำบริการโดย the Australian Broadcasting Corporation หรือ ABC ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1932 และ the Special Broadcasting Service หรือ SBS ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1970 กิจการทั้งสองแห่งได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐในฐานะองค์กรเพื่อสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร มีคณะกรรมการอิสระเป็นผู้บริหารและรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดำเนินกิจการด้วยตนเองโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตจาก ABA หรือ the Australian Broadcasting Authority สิทธิและหน้าที่ของ ABC เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน the Australian Broadcasting Act 1983 ลักษณะของ ABC นั้นก็คล้ายกับ BBC ของสหราชอาณาจักร หรือ NHK ของญี่ปุ่น

ABC มีเครือข่ายสถานีวิทยุภายในประเทศ 5 สถานี ประกอบไปด้วย Radio National ทำรายการเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของชาติและใช้ภาษาราชการในการออกอากาศ อีกสองเครือข่ายคือ สถานีของมลรัฐและเมืองจัตราการที่เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นนั้น ๆ ABC Classic จัตราการเพลง และ Triple J จัตราการสำหรับเด็ก และ ABC มีสถานีโทรทัศน์หนึ่งแห่งแพร่ภาพทั่วประเทศรวมถึงในพื้นที่ห่างไกลที่รับรายการจากจานดาวเทียม และมีสถานี Australia Television International กับ Radio Australia เป็นสถานีที่แพร่ภาพกระจายเสียงรายการในพื้นที่เอเชียแปซิฟิก

สถานี SBS มี the Special Broadcasting Act 1991 เป็นกฎหมายควบคุมซึ่งมีโครงสร้างทางกฎหมายคล้ายกับของ ABC แต่จะเน้นวัฒนธรรมที่หลากหลายและชาติพันธุ์ต่าง ๆ SBS มีสถานีวิทยุประจำอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ และสถานีโทรทัศน์ 1 ช่อง ออกอากาศมากกว่า 60 ภาษา โดยที่ครึ่งหนึ่งของรายการของ SBS ใช้ภาษา 35 ภาษา นอกเหนือไปจากภาษาอังกฤษ ส่วนที่เหลือเป็นภาษาอังกฤษที่หลากหลายวัฒนธรรม<sup>116</sup>

ในประเภทใบอนุญาตที่เรียกรวมกันว่า Class Licensed Services นั้นจะมีข้อแตกต่างจากกิจการประเภทอื่น อย่างน้อย 2 ข้อ ประเภทแรก ผู้ชม/ผู้ฟัง ของบริการประเภทนี้จะมีอยู่จำกัด

<sup>116</sup> Ibid, p. 155.

หรือเจาะจงไว้เป็นกรณี ๆ บริการแบบบอกรับสมาชิกก็จะบริการเฉพาะสมาชิกเท่านั้น และบริการระบบออกอากาศในวงแคบจะให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะสถานการณ์ ประการที่สองใบอนุญาตจะมีลักษณะเปิดกว้างมากกว่าใบอนุญาตประเภทอื่นของ ABA เพราะมีข้อจำกัดน้อยกว่า และในทางปฏิบัติใบอนุญาตนี้ไม่เหมือนกับใบอนุญาตทั่วไป เพราะมีกฎเกณฑ์เพียงเล็กน้อยใครก็ตามที่จะจัดทำบริการ ไม่ว่าจะทำสถานีวิทยุกระจายเสียงแบบบอกรับสมาชิก หรือระบบออกอากาศในวงแคบ สามารถเริ่มทำบริการได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในเรื่องอื่น ๆ กล่าวโดยสรุป

- กิจกรรมกระจายเสียงแบบบอกรับสมาชิก (Subscription Radio Broadcasting) เป็นบริการที่จะจัดทำรายการที่มีความมุ่งหมายเพื่อเผยแพร่แก่สาธารณะชนทั่วไป แต่เป็นรายการที่หาได้จากการจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นสมาชิก ซึ่งต้องเป็นรายได้หลักที่สำคัญกว่ารายได้จากแหล่งอื่น

- กิจกรรมกระจายเสียงและโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกระบบออกอากาศในวงแคบ (Subscription Narrow casting) เป็นบริการระบบบอกรับสมาชิก ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเจาะจงเป็นกลุ่มที่มีความสนใจเฉพาะด้าน เช่น สมาชิกของกลุ่มอาชีพ, วิชาชีพ, สโมสร, สมาคม, กลุ่มที่จัดกิจกรรมพิเศษ หรือ กลุ่มทางวัฒนธรรม (เช่น คนตรีพื้นบ้าน) ซึ่งบริการประเภทนี้จะรวมทั้งการทำออกอากาศในพื้นที่จำกัด (เช่น ในสนามกีฬา หรือ ที่ประชุมทางธุรกิจ) หรือในวาระพิเศษ (เช่น เทศกาลศิลปะ หรือ เทศกาลดนตรี)

- กิจกรรมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ระบบออกอากาศในวงแคบแบบเปิด (Open Narrow casting) การทำบริการนี้ก็คล้ายกับกิจการออกอากาศในวงแคบแบบบอกรับสมาชิก เว้นเสียแต่ว่า รูปแบบนี้ ผู้ชม/ผู้ฟัง ไม่ต้องเสียค่าสมาชิก และไม่มีข้อกำหนดห้ามการโฆษณา ที่ยกเว้นไว้เพราะเป็นบริการที่เจาะจงกลุ่มผู้ชม/ผู้ฟัง ไว้แคบ และเฉพาะเจาะจงไม่ได้แพร่กระจายทั่วไป แต่ถ้าออกอากาศแพร่กระจายเหมือนสถานีทั่วไป จะถูกบังคับให้ใช้กฎเกณฑ์ในประเทศของกิจการแบบธุรกิจการค้า

ส่วนกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ธุรกิจเอกชนมีรายได้จากการโฆษณา และได้รับใบอนุญาตจาก ABA โดยการประมูลในวงเงินสูงสุดใบอนุญาตมีอายุ 5 ปี มีองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล คือ the Australia Broadcasting Authority หรือ ABA ที่ก่อตั้งมาโดย the Broadcasting Service Act 1992 เป็นกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของเอกชน มีรัฐมนตรีผู้ดูแลคือ Minister for Communications แต่เดิมในยุคเริ่มแรก ABA ใช้ชื่อว่า the Australian Broadcasting Control Board หรือ ABCB ที่ดำเนินกิจการมาตั้งแต่ปี 1949 - 1977 และต่อมาจึงเปลี่ยนเป็น the Australian Broadcasting Tribunal หรือ ABT ที่ดำเนินกิจการต่อมาในปี 1977-1992 ในการกำกับดูแลกิจการระหว่างวิทยุและโทรทัศน์จะมีความแตกต่างกัน โดยที่โทรทัศน์จะมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่า

### บทบาทหน้าที่หลักของ ABA ดังต่อไปนี้

1. วางแผนการจัดสรรการให้บริการกระจายและโทรทัศน์ในแถบคลื่นความถี่ที่จัดให้ไว้ โดยจะต้องทำงานร่วมกับ the Spectrum Management Authority และ รัฐบาลซึ่งองค์กรทั้งสองมีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนเกี่ยวกับการจัดการคลื่นความถี่วิทยุทั้งหมด
2. พิจารณาออกใบอนุญาตให้กับการประกอบกิจการประเภทธุรกิจการค้า , ประเภทชุมชนและ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก หรือ Pay TV
3. บริหารจัดการเกี่ยวกับราคาพื้นฐานของใบอนุญาตที่จัดสรรภายใต้รูปแบบการประมูลในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์การค้าและจัดเก็บค่าธรรมเนียมอื่น ๆ จากผู้ประกอบกิจการ
4. ดำเนินวิจัยทัศนคติของชุมชนต่าง ๆ เกี่ยวกับรายการ
5. ตรวจสอบอย่างใกล้ชิดให้ปฏิบัติตามมาตรฐานรายการ และรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรายการและใช้มาตรการลงโทษที่เหมาะสม
6. ตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมาย the Broadcasting Services Act
7. เสนอรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามกฎหมาย และแนวโน้มของกิจการ ต่อรัฐบาล

กฎหมายอนุญาตให้ ABA สามารถเพิ่มเติมประเภทของกิจการที่คิดว่าจะมีความแตกต่างแยกออกมาได้ต่างหากจากประเทศอื่นที่มีอยู่ โดยที่กิจการนั้นจะได้ใบอนุญาต 5 ปี ขึ้นอยู่กับว่าลักษณะพิเศษของประเภทกิจการนั้นจะยังคงเหมือนเดิมหรือไม่ ABA มีอำนาจในการสืบสวนและทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) อำนาจในการสืบสวนจะใช้ในกรณีที่น่าสงสัยที่อาจจะถูกบังคับในการผลิตรายการสารคดี หรือการตอบคำถามคาหน้าทีแล้วอาจมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นก่อนออกอากาศเผยแพร่ต่อสาธารณะ จะมีการสอบสวนแล้ว ABA จะให้โอกาสบุคคลผู้ได้รับผลกระทบนั้นได้แสดงคำอธิบายต่อเนื้อหาในเรื่องนั้น ส่วนการทำประชาพิจารณ์จะเป็นการปกป้องตัวเองจากการถูกฟ้องหมิ่นประมาท และความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่จะถูกฟ้องต่อศาลได้ และถ้าข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ในรายการจะต้องเป็นการเปิดเผยตัวตนของแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ทางสถานีก็อาจจะระงับการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองแหล่งข่าว

กฎหมายได้พยายามที่จะให้องค์กรมาใช้อำนาจร่วมกับ ABA ในด้านการวางแผนนโยบายและวางแผนงานทั่วไปซึ่งก็คือรัฐบาลกลาง รัฐบาลใช้อำนาจนี้ผ่านรัฐมนตรีการสื่อสาร (Minister for Communications) ซึ่งก่อนที่กฎหมายในปี 1992 จะผ่านรัฐบาลเป็นผู้ที่มีอำนาจมากกว่าในปัจจุบัน ABA จะต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งทั่ว ๆ ไปของรัฐบาลแต่ได้ประกันความเป็นอิสระได้ว่า คำสั่งของรัฐบาลจะต้องเป็นคำสั่งที่ธรรมดาทั่ว ๆ ไปเท่านั้น ยกเว้นบางเรื่อง เช่น รัฐ

บาลอาจจะออกนโยบายเกี่ยวกับการประมูลแข่งขันของบางใบอนุญาตที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชน เป็นต้น

ส่วนใหญ่กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชนผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการชุมชนและไม่แสวงหากำไร โดยมี ABA เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตและกำกับดูแลเช่นกัน

### 3.4.1.2 โดยองค์กรทางวิชาชีพสื่อมวลชน

กล่าวได้ว่า มาตรการในการควบคุมตนเองโดยองค์กรวิชาชีพสื่อ เป็นมาตรการที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศได้นำมาใช้ในการควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชน โดยได้ตั้งองค์กรอิสระที่ควบคุมดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยตนเองขึ้น เห็นได้จากสภาการหนังสือพิมพ์แห่งแรกในโลกได้รับการก่อตั้งขึ้นในประเทศสวีเดน เมื่อ ค.ศ. 1916 เป็นองค์กรอิสระที่ควบคุมดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยตนเอง ซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพจะมอบหมายให้ตัวแทนของตนไปร่วมประชุมปรึกษาหารือและออกกฎเกณฑ์ในสภาการหนังสือพิมพ์ โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงกำหนดมาตรฐานใดๆ ระเบียบกฎเกณฑ์ในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ของสภาการ

ในประเทศญี่ปุ่นก็ใช้มาตรการตรวจสอบดูแลตนเอง (Self-regulate) ด้วยความสมัครใจแทนการบังคับด้วยกฎหมายและการสอดส่องแทรกแซงทางการเมือง สิ่งนี้สอดคล้องกับอารมณความรู้สึกรักของประชาชนโดยทั่วไปที่ต่างต้องการเห็นสื่อมวลชนในยุคปัจจุบันที่ปลอดจากการควบคุมโดยการเมืองมากที่สุดแต่ก็เรียกร้องต้องการให้มีมาตรการจำเป็นบางอย่างในการดูแลตรวจสอบจากภายในระบบสื่อมวลชนเองเพื่อประกันความถูกต้องในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน<sup>117</sup> ดังนั้นจึงได้จัดตั้ง “สมาคมผู้พิมพ์และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่น” หรือ NSK(Nihon Shimbun Kyokai)\* ตามแบบอย่าง American Society of Newspaper Editors ของอเมริกา และได้ออก “กฎระเบียบแห่งวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์” (Cannons of Journalism) ตามแบบของ American Cannons

<sup>117</sup> วิภา อุดมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น. (กรุงเทพมหานคร : ทีพีพีริ้น จำกัด, 2541), หน้า 234.

\* “กฎระเบียบแห่งวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์” ทั้งฉบับของอเมริกาและของญี่ปุ่นต่างก็มีอยู่ด้วยกัน 7 บท แต่เนื้อหาและลำดับบทมีความแตกต่างกันเล็กน้อย Cannons of Journalism ของ NSK ได้กลายเป็นแนวทางชี้้นำการดำเนินของสื่อมวลชนญี่ปุ่นตั้งแต่นั้น



of Journalism อีกเช่นกัน ซึ่งมีเนื้อหาที่เน้นจิตวิญญาณของ “เสรีภาพ ความรับผิดชอบ ความยุติธรรม และความดีงาม” กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สื่อมวลชนญี่ปุ่นต่างเห็นพ้องต้องกันว่าความเป็นอิสระ และการควบคุมตนเองด้วยความสมัครใจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่เรียกว่า “Free Press” ในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยหากไม่ใช่อนาธิปไตย ตัวอย่างของข้อห้ามที่ใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์กันเองดังที่ปรากฏในส่วนที่ 2 ของ Canons of Journalism ว่าด้วยการรายงานข่าวและการเขียนบทบรรณาธิการ ได้แก่<sup>118</sup>

1. กฎเกณฑ์พื้นฐานในการรายงานข่าว คือ รายงานข้อเท็จจริงอย่างเที่ยงตรงและอย่างซื่อสัตย์
2. ในการรายงานข่าว จะต้องไม่สอดแทรกทัศนส่วนตัวของผู้รายงาน
3. พึงต้องระลึกละเสมอว่า จะต้องป้องกันชั้นแข็งไม่ให้มีการใช้ข่าวเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ
4. ในการวิจารณ์ตัวบุคคล จะต้องจำกัควงให้ตรงเข้าสู่บุคคลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น
5. คำวิพากษ์วิจารณ์ในบทบรรณาธิการที่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดซึ่งทั้งที่รู้ว่าไม่ตรงกับความเป็นจริงนั้นเป็นการขัดกับจิตวิญญาณที่แท้จริงของความเป็นนักหนังสือพิมพ์

นอกจากนี้ “กฎระเบียบแห่งวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์” ดังกล่าวนี้แล้ว การควบคุมตนเองของหนังสือพิมพ์ในการรายงานข่าว บางครั้งมีมูลเหตุจูงใจมาจากความห่วงใยในชีวิตมนุษย์ และการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ตัวอย่างหนึ่งของมูลเหตุจูงใจอันแรก คือ การเซ็นเซอร์ด้วยความสมัครใจในการรายงานข่าวเกี่ยวกับ การลักพาตัว แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้แจ้งให้นักหนังสือพิมพ์ทราบทั้งหมดเกี่ยวกับการพัฒนาการของการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่หนังสือพิมพ์มักจะ ไม่รายงานรายละเอียดใดๆที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากร จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถแก้ไขปัญหาก็กำลังเกิดขึ้นได้ ข้อห้ามเกี่ยวกับการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การละเว้น จากการวิพากษ์วิจารณ์ พระบรมวงศ์ศานุวงศ์หรือการหลีกเลี่ยงรายงานข่าวที่ยังไม่สมควรให้ประชาชนญี่ปุ่นได้รับทราบในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบรมวงศ์ศานุวงศ์<sup>119</sup>

<sup>118</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, “สื่อมวลชนกับการเมืองญี่ปุ่น,” วารสารเอเชียปริทัศน์ 17,1 (มกราคม- เมษายน 2539) : 55-56.

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากความเห็นร่วมกันในการประชุมสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ที่ประชุมได้มีมติให้สภาาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตัดข้อความว่า “องค์กรอิสระตามกฎหมายกำหนดออก” จากมาตรา 40 ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรอิสระควบคุมหนังสือพิมพ์ แล้วให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ เพราะสื่อมวลชนต้องการให้องค์กรนี้เป็นอิสระจริงๆ ปราศจากการแทรกแซงของทางราชการและการเมือง ในขณะที่สื่อมวลชนก็พร้อมที่จะตั้งองค์กรขึ้นมาควบคุมกันเอง สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 ว่า มาตรา 40 ที่ระบุรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญของพนักงานหรือลูกจ้างเอกชนที่ประกอบกิจการด้านสื่อมวลชน รวมทั้งเจ้าพนักงานของรัฐ โดยไม่ต้องขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพภายใต้การควบคุมของ “องค์กรอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น เป็นหลักการที่ดี แต่องค์กรอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าว จำเป็นต้องมีหลักประกันในความเป็นอิสระ ภายใต้หลักการควบคุมกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ หรือวิชาชีพสื่อมวลชนอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณากันโดยละเอียดรอบคอบในขั้นของการออกกฎหมายประกอบตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

เห็นได้ว่า มาตรการการควบคุมตนเองของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในประเทศไทยนั้น ได้มีการจัดตั้ง “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (The Press Council of Thailand)” เพื่อเป็นองค์กรอิสระที่ควบคุมกันเองในหมู่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ โดยมีการกำหนดมาตรฐานวิธีการ และจรรยาบรรณ เรียกว่า “ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541” เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ฉบับภาษาไทย อังกฤษ 25 ฉบับ จากจำนวนทั้งสิ้น 32 ฉบับ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ 10 องค์กร ได้ร่วมกันลงนามในบันทึกเจตนารมณ์จัดตั้ง “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” เพื่อเป็นองค์กรควบคุมกันเองและส่งเสริมเสรีภาพและความรับผิดชอบยกระดับผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์และกิจการหนังสือพิมพ์ให้ดียิ่งขึ้น ต่อมาในวันที่ 4 สิงหาคม 2540 ที่สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการยกร่างธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ตามเจตนารมณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพทั้งหมดพร้อมที่จะดำเนินการควบคุมกันเอง เพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นหลักประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

และแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพนี้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้ควบคุมตนเอง และลงโทษสมาชิกผู้กระทำให้อาชีพของตนได้รับความเสียหาย

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติที่ประกาศตัวเองเมื่อ วันที่ 4 กรกฎาคม 2540 โดยสภาการหนังสือพิมพ์มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ส่งเสริมผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้มีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ
2. ส่งเสริมเสรีภาพ และสนับสนุนสิทธิการรับรู้ข่าวสารการแสดงความเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข
3. ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์

อนึ่งการก่อตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการก่อตั้งองค์กรทางวิชาชีพอื่นๆ เช่น สภานายความ หรือแพทยสภา ซึ่งองค์กรที่ควบคุมทนายความและแพทย์นี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติทนายความ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้นองค์กรทั้งสองจึงมีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริงที่จะลงโทษสมาชิกของตน แต่สำหรับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของกลุ่มนักหนังสือพิมพ์ ดังนั้นธรรมชาติของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจึงเกิดจากข้อตกลงระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้มีการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายแต่อย่างใด สภาพบังคับของจริยธรรมนักหนังสือพิมพ์จึงมีลักษณะแตกต่างจากสภาพบังคับของจริยธรรมของแพทย์ หรือมารยาทของทนายความ<sup>120</sup>

#### - หลักการสำคัญของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติตามธรรมนูญ

หลักการและวัตถุประสงค์ เพื่อให้วงการหนังสือพิมพ์ได้ควบคุมดูแลกันเอง ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกได้เข้าร่วมในคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ฯ ดังกล่าวด้วย องค์กรประกอบของกรรมการประกอบด้วย 4 ส่วน คือ เจ้าของหรือผู้บริหารหรือผู้ประกอบการซึ่งเลือกกันเอง 5 คน บรรณาธิการหรือตัวแทนผู้มีอำนาจจากกองบรรณาธิการซึ่งเลือกกันเอง 5 คน ผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์ซึ่งเลือกโดยสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย 4 คน ผู้ทรง

<sup>120</sup> บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย. กฎหมายสื่อสารมวลชน: การควบคุมการเสนอข่าวสาร. (ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, มิถุนายน 2543), หน้า 40.

คุณวุฒิในสาขาอาชีพต่างๆ อีก 7 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอาวุโสและประสบการณ์สูงด้านหนังสือพิมพ์ซึ่งไม่สังกัดหนังสือพิมพ์ใด 2 คน

อีกหลักการหนึ่งที่สำคัญในการควบคุมกันเองของสภาการหนังสือพิมพ์ฯ กำหนดไว้ในหมวดความรับผิดชอบทางจริยธรรม เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกหรือผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ก็จะแจ้งให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียนลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยดังกล่าวภายใน 7 วัน และอาจแจ้งให้หนังสือพิมพ์ฉบับนั้นตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษผู้เสียหาย ส่วนกรณีมีผู้ถูกร้องว่าประพฤติดิจจริยธรรมสภาการหนังสือพิมพ์ฯ จะแจ้งไปยังต้นสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษแล้วแจ้งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์ฯ ทราบโดยเร็ว ในการนี้สภาอาจเผยแพร่คำวินิจฉัยต่อสาธารณะได้ คณะกรรมการร่างธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะยกร่างข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้มีการเลือกกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกภายในระยะเวลา 120 วัน หลังจากนั้นสภาการหนังสือพิมพ์ฯ จะดำเนินการเพื่อให้มีการควบคุมกันเองในหมู่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต่อไป

#### - การเลือกตั้งกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ข้อ 9 ซึ่งคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะมีด้วยกันไม่เกิน 21 คน โดยจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการฯ ประเภท 1, 2, และ 3 ก่อน จำนวน 14 คน เพื่อไปดำเนินการเลือกตั้งกรรมการในประเภทที่ 4 อีกจำนวน 7 คน ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ โดยกรรมการทั้ง 3 ประเภท มาจากกลุ่มผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ไม่เกินกลุ่มละ 1 คน

ล่าสุด สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ได้อนุมัติข้อบังคับจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์จำนวน 30 ข้อ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 และเริ่มเปิดรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและผู้เสียหายอย่างเป็นทางการ และเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อพิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีนักวิชาการและผู้แทนองค์กรเอกชนทางด้านสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย<sup>121</sup>

สำหรับกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ถูกร้องเรียนว่า ประพฤติดิจจริยธรรมสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะวินิจฉัยและแจ้งไปยังหนังสือพิมพ์ต้นสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษ

<sup>121</sup> ต้นกำเนิดสภาการหนังสือพิมพ์ ใน <http://www.presscouncil.or.th>

และขอให้หนังสือพิมพ์ดังกล่าวแจ้งผลให้สภาทราบโดยเร็ว สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติอาจเผยแพร่คำวินิจฉัยต่อสาธารณชนหากเห็นสมควร<sup>122</sup>

ขั้นตอนการร้องเรียนสรุปได้ ดังนี้

- ผู้ร้องเรียนอาจเป็นผู้เสียหายหรือบุคคลใดๆ ก็ได้ (ข้อ 4)
- ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ร้องเรียน ผู้เสียหายต้องแจ้งเป็นหนังสือพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น โดยตรงเพื่อให้ดำเนินการบรรเทาความเสียหายแต่ถูกปฏิเสธ หรือเพิกเฉย หรือการบรรเทาความไม่เป็นที่พอใจของผู้เสียหาย (ข้อ 2)
- การร้องเรียนต่อสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติต้องกระทำภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่ผู้เสียหายทราบเรื่อง (ข้อ 3)
- สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติอาจนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาเองในกรณีที่เห็นว่าผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อหนังสือพิมพ์ละเมิดข้อบังคับและก่อให้เกิดความเสียหายเกียรติยศศักดิ์แห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ (ข้อ 6)

เห็นได้ว่า แม้ว่าข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์จะไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่าสภาการหนังสือพิมพ์อยู่ในฐานะสื่อกระดาษที่ไม่สามารถลงโทษสมาชิกผู้กระทำผิดข้อบังคับได้ การลงโทษสมาชิกจะไม่สามารถลงโทษตามกฎหมายได้แต่สมาชิกก็อาจได้รับการลงโทษในรูปแบบของการ Sanction คือขาดการยกย่องนับถือจากคนในหมู่วิชาชีพ หรือประชาชนทั่วไป การลงโทษดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนไม่มากนักน้อย ถือว่าเป็นการลงโทษที่รุนแรงอย่างหนึ่ง ดังนั้นหากสื่อมวลชนต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากสื่อมวลชนด้วยกันเองและประชาชนสื่อก็จะต้องเคารพต่อกฎกติกาที่ตนได้มีส่วนร่วมสร้างขึ้นมา

สภาการหนังสือพิมพ์ ถือเป็นตัวอย่างอันดีในแง่การแสดงออกถึงความร่วมมือ และความเป็นปึกแผ่นของคนในวงวิชาชีพ ที่ริเริ่มดำเนินการเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านจรรยาบรรณจริยธรรมของกลุ่มตน สามารถผลักดันให้ออกมาในรูปแบบของการปฏิบัติจริงได้

<sup>122</sup> สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้เผยแพร่คำวินิจฉัยใน web site ของสภา <http://www.presscouncil.or.th>

- คำวินิจฉัยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ 1/2543 (28 พฤศจิกายน 2543)  
 - คำวินิจฉัยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติที่ 1 / 2543 เรื่องการตรวจสอบพฤติกรรมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ตามคำร้องเรียนของนักข่าว 68 คน (16 เมษายน 2542)

### 3.4.2 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย เป็นมาตรการเพื่อควบคุมการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน ในแง่ของเสรีภาพและความรับผิดชอบที่จำเป็นต้องมีตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ตลอดจนสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอันจะมีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าว นอกจากนี้การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนควรต้องคำนึงถึงการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ตกเป็นข่าวประกอบด้วย เพราะผู้ตกเป็นข่าวอาจจะได้รับความเสียหายจากการนำเสนอข่าวสารดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้บุคคลนั้นๆ มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากสื่อผู้นำเสนอข่าวสารดังกล่าวได้ เมื่อบุคคลหนึ่งได้รับความเสียหายจากการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนในแง่ใดก็ตาม บุคคลดังกล่าวจะสามารถดำเนินการกฎหมายเพื่อเรียกร้องให้สื่อแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกฎหมายที่นำมาปรับใช้ในเรื่องของความเสียหายดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา เป็นต้น

ปัจจุบันนี้ สื่อมวลชนประเภทสื่อสิ่งพิมพ์นั้น กฎหมายที่ออกมาใช้ควบคุมสื่อหนังสือพิมพ์หรือสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวโดยเฉพาะเรียกว่า “กฎหมายการพิมพ์ (Press Law)” มักมีปัญหาถกเถียงกันในประเด็นที่ว่า หากรัฐออกกฎหมายมาควบคุมการพิมพ์อาจจะเป็นการจำกัดหรือลิดรอนเสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) ตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างก็ได้ยกเลิกกฎหมายที่ควบคุมและจำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไปจนหมดสิ้น หรือไม่ได้มีการออกกฎหมายการพิมพ์มาควบคุมสื่ออีกเพราะไม่สอดคล้องต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ถ้าหากในสหรัฐอเมริกา กฎหมายการพิมพ์หรือกฎหมายหนังสือพิมพ์ (Press Law) ในสหรัฐอเมริกานั้นที่ออกมาเป็นการเฉพาะเหมือนกับกฎหมายการพิมพ์ของไทยนั้นไม่มี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์อยู่ในรูปของกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (Privacy) กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act.) กฎหมายลิขสิทธิ์ (Copy right Act.) กฎหมายว่าด้วยการละเมิดอำนาจศาล (Contempt) และการพิจารณาคดี (Trial) กฎหมายว่าด้วยการใช้ภาษาและภาพลามกอนาจาร (Obscenity, Pornography and Other Drity Words)<sup>123</sup> ส่วนประเทศที่ได้ยกเลิก

---

<sup>123</sup> วีระศักดิ์ ฐาเลยยกานนท์, “กฎหมายการพิมพ์สหรัฐ,” วารสารสื่อมวลชนปริทัศน์ 1, 4 (2529) : 35.

กฎหมายการพิมพ์หรือกฎหมายที่ควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไปจนหมดสิ้น คือ ประเทศญี่ปุ่น โดยได้ยกเลิกกฎหมายที่จำกัดและลดทอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ไปจนหมดสิ้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะเห็นว่าภายหลังจากที่อำนาจเผด็จการทหารนำพาประเทศไปสู่ความพ่ายแพ้และสูญเสียชีวิต หากรัฐบาลต้องการนำพาประเทศญี่ปุ่นไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จะต้องมีการยกเลิกกฎหมายที่รัฐบาลเผด็จการออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน เพราะถ้ารัฐออกกฎหมายหรือใช้กฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ก็เท่ากับว่ารัฐได้ปิดกั้นช่องทางการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน สำหรับประเทศไทยนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ส่วนสื่อประเภทย่อยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Media) ได้แก่ วิทยุกระจายเสียง(Radio) วิทยุโทรทัศน์ (Television) ภาพยนตร์ (Movie) และระบบInternet ของคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นสำคัญ เห็นได้ว่าในต่างประเทศมาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการแรกที่รัฐจะนำมาใช้ในการควบคุมสื่อมวลชน โดยเฉพาะสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จะมีการออกกฎหมายหรือมาตรการต่างๆตามมาอีกมากมายภายใต้กฎหมายแม่บทนั้นๆ แต่ก็มีกรกเถียงกันถึงความเหมาะสมและลักษณะที่ควรของกฎหมายดังกล่าว บางประเทศประเด็นนี้ถือเป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญเพราะเป็นเรื่องของเสรีภาพในการพูดแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech) และเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) หลายประเทศในยุโรปและอเมริกาอาศัยศาลเป็นที่ยุติความขัดแย้งเกี่ยวกับการวางกฎหมายในเรื่องนี้ เพราะเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง การวางกฎหมายต่างๆ เช่น เรื่องมาตรฐานรายการ, การป้องกันการผูกขาดกิจการเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดไว้โดยไม่ขัดแย้งกับเสรีภาพในการพูดแสดงความคิดเห็นและสิทธิเสรีภาพในเรื่องอื่นๆ สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มีลักษณะเฉพาะไม่เหมือนสื่อสิ่งพิมพ์ จึงต้องมีกฎหมายควบคุมพิเศษนอกเหนือไปจากกฎหมายทั่วไป เช่น เรื่องหมิ่นประมาท, ห้ามเผยแพร่สื่อลามกอนาจาร เป็นต้น ความแตกต่างนี้เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มมีกิจการกระจายเสียงแล้ว โดยเริ่มจากที่มีการผูกขาดกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อสาธารณะอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และต่อมาก็มีข้อจำกัดในเสรีภาพของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เอกชน ต่อเนื้อหารายการและผังรายการ ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ถ้านำไปใช้กับสื่อหนังสือพิมพ์ จะเป็นการละเมิดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทันที กล่าวได้ว่า ในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันได้ยกเลิกข้อจำกัดหลายๆอย่าง ของผู้ขอใบอนุญาตทั่วไป แต่ในยุโรปยังไม่เกิดขึ้นซึ่งหลายๆ เรื่องเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องบังคับใช้ เช่น กำหนดให้รายการมีความเป็นกลางไม่ลำเอียง (Impartiality) การห้ามตรวจแก้ไขรายการก่อนออกอากาศ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เสียงเป็นส่วนใหญ่ เพราะสื่อประเภทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลอยู่โดยกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมาใช้บังคับเฉพาะกับสื่อประเภทนั้น ซึ่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสื่อมวลชนอาจจะมีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียดของแต่ละประเทศ ซึ่งยกตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ ยกตัวอย่าง เช่น

- กฎหมายกระจายเสียงในญี่ปุ่น (Broadcast Law) กฎหมายที่ใช้ควบคุมการดำเนินงานของสื่อมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียงกับวิทยุโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายสำคัญที่สุดสำหรับสื่อกระจายเสียง ว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการส่งกระจายเสียง โดยเฉพาะ ฉบับแก้ไขปรับปรุง ปี ค.ศ. 1989 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุโทรทัศน์ คือ <sup>124</sup>

บรรพ 1 หลักการสำคัญสองประการของกฎหมาย คือ การให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนผ่านสื่อกระจายเสียง และกำกับดูแลให้การแสดงออกนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะบนพื้นฐานของหลักการทั้งสองนี้กฎหมายฉบับนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตราที่ 1 ได้บัญญัติว่า

1) การกระจายเสียงจะต้องเข้าถึงประชาชนอย่างกว้างขวางที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

2) ให้หลักประกันเสรีภาพการแสดงออกผ่านสื่อกระจายเสียง โดยทำให้สื่อกระจายเสียงมีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์และมีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น มาตรา 3 ของกฎหมายกระจายเสียงให้การรับรองหลักการข้อนี้โดยการย้ำอีกครั้งว่า “รายการกระจายเสียงจะต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือกำกับโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด ยกเว้นแต่จะกระทำโดยกฎหมายที่มอบอำนาจให้เท่านั้น” ขณะเดียวกันกฎหมายกระจายเสียงก็เรียกร้องให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงต้องปฏิบัติตาม “มาตรฐานรายการ” (Broadcast Programs Standard) เพื่อเป็นหลักประกันว่ารายการที่ออกอากาศมีความเป็นกลางและซื่อสัตย์เที่ยงตรง

3) เพื่อให้การกระจายเสียงสามารถสร้างคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ จะต้องทำให้กระจ่างในเรื่องความรับผิดชอบของบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียง

---

<sup>124</sup> วิภา อุดมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น. (กรุงเทพมหานคร : ที.พี. พรินท์, จำกัด, 2541), หน้า 237-239.



แม้กฎหมายจะกำหนดวัตถุประสงค์ให้สื่อกระจายเสียงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าว แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายกระจายเสียงกำหนดให้ภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วย “มาตรฐานรายการ” (Broadcast Programs Standard) ที่บังคับใช้กับ NHK<sup>125</sup> ด้วย มาตรา 51 กำหนดให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงเอกชน ต้องตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านรายการ” ขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คนหรือมากกว่านั้น

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นเพียงตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับสื่อกระจายเสียง ในต่างประเทศที่ผู้เขียนได้ยกมากล่าวไว้ ซึ่งกฎหมายต่างๆ เหล่านี้จะกำหนดให้มีองค์กรขึ้นใดองค์หนึ่งขึ้นมา เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือควบคุมกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กล่าวได้ว่าองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้บริหารกิจการกระจายเสียง คือ ผู้ตีความสาระแต่ละข้อของกฎหมายออกมาเป็นรูปธรรมที่ปฏิบัติได้ องค์กรบริหารจะทยอยออกกฎ (regulation) ระเบียบ (rule) หลักเกณฑ์ (doctrine) ประกาศ (announcement) คำสั่ง มติ ฯลฯ ต่าง ๆ ออกมาใช้กับผู้ประกอบการตามความจำเป็นของสภาพการกระจายเสียงแต่ละระยะ ดังนั้นระยะทางตั้งแต่การตรากฎหมายซึ่งเป็นรูปธรรมที่ปฏิบัติได้ จนกระทั่งถึงการนำกฎระเบียบไปใช้ให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ยกตัวอย่าง กฎหมาย Communications Act 1934 ของอเมริกา ให้ตั้งองค์กรกลางที่เป็นอิสระขึ้นมากำกับดูแลสื่อกระจายเสียงเรียกว่า Federal Communications Commission หรือ FCC หลังจากนั้น Communications Act 1934 จึงระบุอำนาจหน้าที่ FCC ไว้อย่างชัดเจน เพราะหากไม่ระบุให้ชัดเจนแล้วผู้บริหารอาจใช้อำนาจไปในทางมิชอบ เลือกปฏิบัติโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ตีความกฎหมายเองตามอำเภอใจ แต่นอกจากอำนาจหน้าที่ของ FCC ที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างชัดเจนแล้ว ในส่วนอื่น ๆ Communications Act 1934 เพียงแต่หลักเกณฑ์เป็นแนวทางกว้าง ๆ ให้ FCC นำไปใช้แปรเป็นกฎระเบียบสำหรับการปฏิบัติ เช่น Communications Act

<sup>125</sup> NHK (Nippon Hoso Kyokai) เป็นองค์กรนิติบุคคลเอกชนที่ไม่หวังผลกำไร กฎหมายกระจายเสียง (Broadcast Law) ค.ศ. 1950 ได้ตั้ง NHK ให้เป็นองค์กรกระจายเสียงสาธารณะ (คู่กับการกระจายเสียงภาคเอกชนของญี่ปุ่น ในฐานะองค์กรกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ กฎหมายกระจายเสียง 1950 กำหนดภาระหน้าที่ให้ NHK “เผยแพร่กระจายเสียงที่มีคุณภาพยอดเยี่ยม ประเภทรายการข่าว การศึกษา วัฒนธรรม และรายการบันเทิง เพื่อสนองตอบความต้องการอันหลากหลายของประชาชนและยกระดับของวัฒนธรรมของชาติ ดู. (Ministry of Post and Telecommunications 1989, The Broadcast Law (Law No. 132 of May 2, 1950). Tokyo : Japan International Cooperation Agency)

กำหนดจุดมุ่งหมายไว้ว่า การกระจายเสียงของชาติจะต้องเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์ของสาธารณะ ความสะดวก และความจำเป็น” (public interest, convenience and necessity)<sup>+</sup> แต่ก็มิได้ อรรถาธิบายแต่ความหมายของคำเหล่านี้ ปล่อยให้เป็นที่ของ FCC ที่จะตีความเองใน ระหว่างจัดทำกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือประกาศ คำสั่ง ฯลฯ กระทั่งใช้เกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์ของสาธารณะ” (public interest) เป็นบรรทัดฐานในการไต่สวนข้อพิพาททางการกระจายเสียง ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ยกตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการนำกฎหมายไปใช้ในการปฏิบัติ สาระของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขที่หนึ่ง (First Amendment) ว่าด้วยเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” (Bills of Rights) ให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการพูด และการแสดงออกของประชาชน บทแก้ไขข้อที่หนึ่งจึงเป็นตัวจำกัดขอบเขตอำนาจในการออกกฎระเบียบของ FCC กล่าวคือ FCC ไม่มีอำนาจสั่งเซ็นเซอร์หรือระงับการออกอากาศรายการใด ๆ ของสถานี เพราะการกระทำเช่นนั้นขัดต่อเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่สาระของบทแก้ไขที่หนึ่ง ไม่ได้ขัดขวาง FCC ไม่ให้กระทำการใด ๆ ต่อผู้ประกอบการภายหลังจากรายการ ได้ออกอากาศไปแล้ว และเป็นรายการที่ FCC พิจารณาว่าไม่เป็นไปเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” นั่นก็คือบทแก้ไขที่หนึ่งห้าม FCC ใช้อำนาจเซ็นเซอร์เนื้อหารายการใด ๆ ก่อนออกอากาศโดยเด็ดขาด แต่ FCC สามารถติดตามรับฟัง (monitor) รายการของสถานีใด ๆ หรือรับฟังคำร้องทุกข์ (complaint) จากประชาชนที่ฟ้องร้องการกระทำของสถานีไปที่ FCC และใช้เกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” ลงโทษผู้ประกอบการที่ทำได้ ในทางกลับกันมาตรา 5 และ 6 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐ ฯ ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการกระจายเสียงที่รู้ดีกว่าตนเองได้รับความเดือดร้อน เพราะการตัดสินใจไม่เป็นธรรมของ FCC ให้กล่าวโทษ FCC ต่อศาลได้ เรียกอำนาจนี้ว่า “due process right” หรือ “due process of law”

---

\* มักู้จักกันในความหมายแรกคือ “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “public interest” สองความหมายหลังเป็นคำที่คิดหลังมากับกฎหมายเก่า Communications Act.1923 ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมาย Communications Act. ฉบับ 1934 กล่าวคือ Communications Act.1923 เป็นกฎหมายที่ใช้กับกิจการเดินรถไฟจึงเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับแรก แต่เมื่อคิดมาในกฎหมายฉบับที่สองจึงเป็นข้อความที่ไปกันไม่ค่อยได้

เห็นได้ว่า แม้ว่ากลไกการใช้กฎหมายและองค์การบริหารที่ใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบและรายละเอียดการทำงานที่แตกต่างกัน แต่กฎ ระเบียบ หรือประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลสื่อกระจายเสียงมีสาระโดยหลัก ๆ ไม่ต่างกัน กล่าวโดยย่อก็คือ แต่ละประเทศต่างก็พยายามกำกับดูแลให้สื่อกระจายเสียงปฏิบัติตามภาระหน้าที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสังคม ไม่สร้างผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อผู้รับสาร ซึ่งสิ่งนี้ถือว่าเจตนารมณ์ร่วมกันของการกระจายเสียงทุกระบบในโลก ในที่นี้จะยกตัวอย่างกฎระเบียบที่ประเทศต่าง ๆ ใช้กันอยู่ทั่วไปในการบริหารกิจการกระจายเสียง การทำความเข้าใจว่าระบบกระจายเสียงส่วนใหญ่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบบังคับอะไรบ้าง จะทำให้มองเห็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่อาจเกิดจากการดำเนินงานของสื่อกระจายเสียง ซึ่งประเทศต่าง ๆ เฝ้าระวัง และพยายามหาวิธีป้องกันหรือลดเบาปัญหาเหล่านั้น

#### 3.4.2.1 กฎระเบียบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต (Licensing)

กล่าวได้ว่า ในการประกอบกิจการสื่อกระจายเสียงทุกรายนั้น ยกเว้นระบบกระจายเสียงที่รัฐผูกขาดการเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวแล้ว ระบบที่เหลืออื่น ๆ ซึ่งบริษัทเอกชน กิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการกระจายเสียงได้ ล้วนมีจุดตั้งต้นจุดเดียวกัน คือ การขอใบอนุญาตประกอบการต่อหน่วยงานรัฐบาลก่อนระเบียบของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศหรือ ITU ซึ่งเป็นองค์กรสากลทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่ประเทศต่าง ๆ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ไม่มีสถานใด ๆ จะจัดตั้งหรือดำเนินงานโดยบุคคลหรือนิติบุคคลได้ หากปราศจากซึ่งใบอนุญาตที่ออกให้โดยรัฐบาลของประเทศที่สถานนั้นตั้งอยู่.....” การออกใบอนุญาต (license หรือ concession หรือ franchise) ต่ออายุใบอนุญาต (renew) หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือพิจารณาไม่ต่อใบอนุญาตเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก ในอเมริกา FCC เคยปฏิเสธคำร้องขอใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ครั้ง ในอังกฤษ IBA ก็เคยพิจารณาถอนใบอนุญาตบริษัท ITV สองบริษัท ตั้งแต่ครั้งแรกที่ใบอนุญาตหมดอายุ<sup>126</sup>

<sup>126</sup> วิภา อุตมฉันทน์, โลกของการกระจายเสียง : จากจุดกำเนิดสู่ยุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2546), หน้า 139-140.

เกณฑ์การให้ใบอนุญาตนั้น ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่อง สัญชาติของผู้สมัคร (citizenship) เป็นอันดับแรก ตามมาด้วยคุณสมบัติอื่น ๆ สุดแล้วแต่ระเบียบของแต่ละประเทศจะกำหนด บางประเทศให้ความสำคัญกับประวัติของผู้สมัครว่า เป็นเจ้าของสื่ออย่างอื่น หรือมีผลประโยชน์อยู่กับองค์กรสื่อประเภทอื่นหรือไม่ ประเทศที่มีระเบียบในเรื่องนี้คือประเทศที่ให้ความสำคัญกับปัญหาการผูกขาดสื่อ (media monopoly) และหาทางป้องกันไม่ให้สื่อกระจายเสียงรวมศูนย์กรรมสิทธิ์อยู่ในมือของผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่กี่ราย

สื่อกระจายเสียงมีบทบาทโดยตรงต่อการเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ปกป้องวัฒนธรรมของปวงชน ในภาวะสงครามหรือเกิดความไม่สงบทางการเมือง สื่อกระจายเสียงยังมีบทบาทสำคัญมากขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้ ในการให้สัมปทานใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ สัญชาติของผู้ยื่นขอใบอนุญาตจึงเป็นคุณสมบัติประการแรกที่รัฐบาลต้องพิจารณา ในอเมริกา ทัศนคติของผู้ยื่นขอใบอนุญาตจะต้องนำหลักฐานมาพิสูจน์สัญชาติต่อ FCC พร้อมด้วยหลักฐานการเงิน และตัวอย่างผังรายการที่ผู้สมัครรายนั้นตั้งใจจะนำเสนอต่อสาธารณะ ประเทศที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและการครอบงำทางวัฒนธรรมของสื่อต่างชาติ อาจถึงขั้นกำหนดว่าทั้งเจ้าของ ผู้ประกาศและลูกจ้างประจำสถานีต้องเป็นพลเมืองถือสัญชาตินั้นโดยกำเนิด

ยกตัวอย่างประเทศไทย “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์” ทั้งฉบับปี พ.ศ. 2518 และพ.ศ. 2535 ต่างก็บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สถานีว่า ผู้อำนวยการสถานีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการว่าไม่เป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อประเทศชาติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

ข้อความดังกล่าวนี้ว่าค่อนข้างตายตัวแล้วจากฉบับ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบัญญัติต่อท้ายว่า

“ เจ้าหน้าที่ผู้ประกาศประจำของสถานี เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายการของสถานีซึ่งได้แก่ผู้มีหน้าที่จัด ผลิต และควบคุมรายการของสถานีก็ต้องมีสัญชาติไทยด้วย”

### 3.4.2.3 กฎระเบียบว่าด้วยความเป็นกลาง (neutrality)

ระบอบประชาธิปไตยยอมรับคุณค่าของสื่อกระจายเสียงซึ่งทำหน้าที่เป็นเวทีให้แก่ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันให้มีโอกาสแสดงออกอย่างเท่าเทียมกัน เปิดโอกาสให้ทัศนะจากทุกฝ่ายได้แข่งขันกันเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะปล่อยให้ผู้ฟังมีอิสระที่จะหาข้อสรุปเองเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทางการเมืองและสังคม หลังจากที่มีโอกาสรับฟังข้อโต้แย้งอย่างกว้างขวางผ่านสื่อกระจายเสียงแล้ว การวางตัวเป็นกลาง (neutrality) ไม่เพียง

ข้างฝ่ายใด (impartiality) จึงถือเป็นหน้าที่สำคัญของสื่อกระจายเสียงซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>127</sup>

กฎหมาย License and Agreement ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาอังกฤษกับ BBC กำหนดให้ BBC มีหน้าที่ “ต้องให้นักข่าวมืออาชีพเขียนรายงานผลการปฏิบัติงาน (proceedings) ของสภาทั้งสองสภาแห่งสหราชอาณาจักร แบบวันต่อวันและปราศจากความเอนเอียง”<sup>128</sup> กฎหมาย Communications Act ของอเมริกาไม่ได้เรียกร้องผู้ประกอบการกระจายเสียงให้ทำตามอย่าง BBC ของอังกฤษ แต่ FCC ได้ออกกฎระเบียบหลายข้อซึ่งมีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นว่า FCC ให้ความสำคัญต่อปัญหาความเป็นกลางของสื่อกระจายเสียง ดังนี้

### 1. Fairness Doctrine

Fairness Doctrine เป็นระเบียบที่ FCC สร้างขึ้นมาพบพื้นฐานแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย Communication Act 1934 ที่ต้องการเห็นสื่อกระจายเสียงทำหน้าที่รับใช้ประโยชน์สาธารณะ FCC ตีความคำว่าประโยชน์สาธารณะลงความเห็นว่า ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมคือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งสื่อต้องธำรงไว้ตลอดเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ จากนั้นจึงตราออกมาเป็นระเบียบเรียกว่า “Fairness Doctrine” มีสาระครอบคลุมความเป็นกลางและเป็นธรรมในรายการวิทยุและโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเมืองทุกประเภทเน้นเป็นพิเศษสำหรับเนื้อหาที่สังคมสนใจแต่ยังไม่มีข้อยุติและกำลังเป็นปัญหาข้อโต้แย้งกันในสังคม (controversial public issue)

Fairness Doctrine กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการกระจายเสียงไว้เป็น 2 ประการ

1. ผู้ประกอบการกระจายเสียงต้องใช้เวลาในสัดส่วนที่เหมาะสมจำนวนหนึ่งให้กับการออกอากาศรายการที่เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสังคม (public issue)
2. การออกอากาศประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสังคมจะต้องดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม (fair) นั่นก็คือต้องให้โอกาสแก่ทัศนะที่เห็นขัดแย้งกันได้ออกอากาศโดยเท่าเทียมกัน

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

<sup>128</sup> Head, Sydney W., World Broadcasting System : A Comparative Analysis. (California : Wodsworth, 1985), p.176.

นอกเหนือจากข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวแล้ว ในทางปฏิบัติ FCC ปล່อยให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการกระจายเสียงที่จะตัดสินเองว่า อะไรคือประเด็นปัญหาทางสังคม และอะไรคือ ความยุติธรรมที่ทางสถานีมอบให้แก่ানাทัศน์ FCC ไม่ได้ติดตามตรวจสอบการทำงานของสถานีแต่จะรับฟังจากผู้ชมหรือผู้ฟังซึ่งจะร้องเรียนเข้ามาว่าสถานีใดละเมิดหลักการ Fairness Doctrine โดย FCC จะขอให้ผู้ร้องเรียนระบุวัน เวลา และเนื้อหาที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า สถานีให้โอกาสแก่ทัศน์ด้านเดียวซึ่งไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ทั้งนั้น Fairness Doctrine มิได้บังคับให้สถานีต้องนำทัศน์ตรงข้ามกันมาออกอากาศพร้อมกัน ในรายการเดียวกัน แต่ขอให้สถานีจัดความสมดุลให้แก่การแสดงทัศน์ที่หลากหลาย สมมุติว่า ในการออกอากาศครั้งที่หนึ่งให้โอกาสฝ่ายที่เห็นชอบกับการทำแท้งเป็นสิ่งกฎหมาย อาทิคล้ายไปก็ให้ฝ่ายที่เห็นตรงกันข้ามได้มีโอกาสมาแถลงทัศน์ความเห็นของคนในรายการเดียวกัน เป็นต้น

## 2. Equal Time Law

FCC ยังเป็นผู้บริหารกฎหมายว่าด้วยความเป็นกลางของการสื่อสารอีกข้อหนึ่งชื่อว่า Equal Time Law ซึ่งกฎหมาย Communications Act 1934 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 315 มีสาระเฉพาะเกี่ยวกับการความเป็นกลางของสื่อในระหว่างที่ประเทศมีการเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสื่อกระจายเสียงมีอิทธิพลในการโน้มน้าวใจประชาชนกลุ่ม ที่ยังไม่ได้ตัดสินใจว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดได้มากเป็นพิเศษ รัฐสภาจึงพยายามหาทางลดความเป็นไปได้ที่สื่อกระจายเสียงจะถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดรายหนึ่ง

กล่าวได้ว่า Communications Act บัญญัติไว้ในมาตรา 315 ว่า

“ ถ้าผู้รับสัมปทานอนุญาตให้บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางราชการตามกฎหมาย ให้ใช้สถานีเพื่อออกอากาศ ก็จะต้องให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่ผู้สมัครคนอื่น ๆ ทั้งหมดในตำแหน่งเดียวกันให้ใช้สถานีได้ ให้ FCC จัดทำกฎระเบียบเพื่อให้กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ ผู้รับสัมปทานไม่มีอำนาจที่จะเซ็นเซอร์เนื้อหาที่ออกอากาศ และกฎหมายก็มิได้บังคับให้ผู้รับสัมปทานต้องอนุญาตให้ผู้สมัครรายใดใช้สถานีของตนเพื่อออกอากาศ”<sup>129</sup>

โดยบัญญัตินี้ กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีผู้สมัครคนใดคนหนึ่งไปใช้สิทธิของตนที่สถานี สถานีไม่มีหน้าที่ต้องไปเสนอเวลาให้แก่ผู้สมัครคนใด แต่หากสถานีให้เวลาแก่ใครหรือขายเวลาให้ใครในราคาเท่าใด ช่วงเวลาไหน ก็ต้องให้สิทธิแก่คนอื่นเหมือนกันหมด Equal

<sup>129</sup> I.,bid, p. 177.

Time Law จะมีผลต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไปปรากฏตัวทางสถานีเท่านั้น ถ้าผู้สนับสนุนมาปรากฏตัวแทน หรือเป็นการออกอากาศแถลงการณ์ของพรรคโดยผู้สมัครไม่มาปรากฏตัว จะไปขึ้นต่อ Fairness Doctrine ซึ่งเป็นกฎระเบียบอีกข้อหนึ่งของ FCC มีสาระครอบคลุมกว้างกว่า Equal Time Law เพราะเป็นเรื่องของความยุติธรรมในการออกอากาศทั้งที่เป็นรายการการเมืองและรายการที่เกี่ยวข้องกับสังคมทุกชนิด

### 3. Personal Attack

สหรัฐอเมริกายังมีกฎระเบียบเกี่ยวกับความเป็นกลางอีกข้อหนึ่งเรียกว่า Personal Attack มีสาระสำคัญว่า ถ้าผู้ประกอบการกระจายเสียงให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้เวลาดังกล่าวโจมตีบุคคลอื่นในระหว่างรายการ ทำให้บุคคลผู้ถูกโจมตีได้รับความเสียหายในด้านชื่อเสียง เกียรติภูมิ และบุคลิกภาพผู้ประกอบการกระจายเสียงมีหน้าที่ต้องแจ้งบุคคลที่ได้รับความเสียหายให้รับทราบสิ่งที่เกิดขึ้น พร้อมกับส่งเทปบันทึกคำพูดที่สร้างความเสียหายให้กับบุคคลนั้นอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องเสนอโอกาสให้ผู้เสียหายได้มาอธิบายความเป็นจริงทางสถานีเพื่อให้ประชาชนได้รับฟังความจากอีกฝ่ายหนึ่งด้วย<sup>130</sup>

ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของไทย มิได้มีข้อกำหนดให้สถานีกระจายเสียงต้องรักษาความเป็นกลางในการเสนอข่าวสู่สาธารณะ ยิ่งกว่านั้นหมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ยังกำหนดให้สื่อกระจายเสียงมีหน้าที่ส่งเสริมแนวทางและนโยบายของรัฐบาล ส่งเสริมความสามัคคีของชนในชาติ “เชิญชวนให้ประชาชนตอบโต้และต่อต้านศัตรู ตลอดจนลัทธิที่เป็นภัยต่อประเทศชาติ” และ “เป็นสื่อมวลชนที่ดีสำหรับการสื่อข่าวทั่ว ๆ ไป และข่าวจากรัฐบาลไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและถูกต้องโดยรวดเร็ว” ข้อกำหนดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ร่างและมีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นที่ต้องการใช้สื่อกระจายเสียงเพื่อการเมืองแต่อย่างเดียว ต่างจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 “ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่มีผลในการปฏิบัติ แต่ข้อความที่ระบุถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ได้รับความสำคัญตลอดเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้

<sup>130</sup> Francois, William E., *Mass Media Law*, Ohio : Grid, 1975) p. 358.

### 3.4.2.2 กฎระเบียบเกี่ยวกับการตรวจเซ็นเซอร์ (Censorship)

กฎหมายรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่แม้แต่ประเทศที่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จอำนาจ ต่างอ้างถึงการปกครองเสรีภาพให้แก่ประชาชนทั้งในฐานะผู้ส่งสารและผู้รับสาร บางประเทศก็ระบุไว้โดยชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในบทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) บัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Bills of Right) ใดกำหนดไว้ว่า

“..... ห้ามรัฐสภาพมิให้ออกกฎหมายใด ๆ ที่จะไปจำกัดตัดทอนเสรีภาพในการแสดงออกหรือเสรีภาพของสื่อมวลชน .....”

แม้กระนั้นมิให้ออกกฎหมายใด ๆ ที่จะไปจำกัดตัดทอนเสรีภาพในการแสดงออกหรือเสรีภาพของสื่อมวลชน .....” แม้กระนั้นเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้เป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์โดยไม่มีเงื่อนไข (absolute freedom) พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐ เช่นกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สื่อมวลชนต้องถูกลงโทษหากกระทำผิดต่อชื่อเสียงของคนอื่น ๆ ล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของคนอื่น เสนอข่าวอย่างไม่รับผิดชอบซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของสังคม ในกรณีเช่นนี้บุคคลหรือสื่อมวลชนย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ประเทศอีกเป็นจำนวนมากมักเขียนเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดต่อท้ายกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพกำกับไว้ด้วย อาทิ เสรีภาพดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองตราบเท่าที่ให้รัฐ และสังคมเสียหายไม่เป็นการโฆษณาชวนเชื่อปลุกเร้าความเป็นปรปักษ์ในหมู่ชนในชาติ ไม่ทำให้อำนาจรัฐอ่อนแอ เป็นไปเพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กับประเทศ เป็นต้น ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจตีความได้อย่างกว้างตามแต่กรณี กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เสรีภาพในการสื่อสารของประชาชนจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ

ในอเมริกา First Amendment เป็นตัวป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจเซ็นเซอร์ข่าวสารใด ๆ FCC ไม่เคยตรวจสอบเนื้อหาหรือสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสื่อใด ๆ ก่อนออกอากาศ ตรงกันข้ามรัฐสภาอังกฤษให้อำนาจเซ็นเซอร์แก่ IBA อย่างเต็มที่ แม้ว่า IBA จะไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานรัฐเหมือนกับ FCC แต่ IBA ก็เคยใช้อำนาจสั่งแบน (ban) รายการบางอย่างของบริษัท ITV ก่อนออกอากาศมาแล้ว แม้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่ปกติ และเกิดขึ้นน้อยครั้งก็ตาม ประเทศประชาธิปไตยในโลกที่หนึ่งซึ่งมีการใช้อำนาจเซ็นเซอร์รายการโทรทัศน์อย่างเข้มงวด คือ ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เจ้าหน้าที่ศุลกากรของนิวซีแลนด์ มีสิทธิจะเซ็นเซอร์สื่อจำเข้าจากต่างประเทศ เช่น ซีดีวีดีโอเทปของนักเดินทาง ซึ่งมีเนื้อ



หาไม่เป็นที่ยอมรับที่ค่านตรวจสอบบุคลากรเข้า คณะกรรมการเซ็นเซอร์ของออสเตรเลียมีอำนาจที่จะถอดรายการใดออกจากผังรายการโทรทัศน์ได้<sup>131</sup>

ประเทศสังคมนิยมถือว่าสื่อมวลชนทุกแขนงเป็นของรัฐ การควบคุมจึงสามารถกระทำผ่านกลไกรัฐลงมาเป็นทอด ๆ การเซ็นเซอร์สื่อของรัฐไม่มีขอบเขตและไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ ประเทศในกลุ่มโลกที่สามก็เช่นกัน รัฐบาลไม่ริบหรือที่จะเซ็นเซอร์รายการกระจายเสียงใดที่เล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่ออำนาจรัฐ สื่อมวลชนในตลาดคืออเมริกาเจริญมากก็จริง แต่เสรีภาพของสื่อถูกจำกัด บราซิลเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกรายการโทรทัศน์มากที่สุดละครโทรทัศน์ telenovela ของบราซิลได้รับความนิยมแพร่หลายมากในหมู่ประชาชน รัฐบาลจึงตรวจสอบเข้มงวดเป็นพิเศษ ปลายทศวรรษที่ 1970 เจ้าของสถานีโทรทัศน์ยังมีหน้าที่ต้องส่งเทปรายการที่จะออกอากาศไปให้คณะกรรมการเซ็นเซอร์ของรัฐบาลตรวจสอบครั้งละ 20 ตอน ตอนใดผ่านการเซ็นเซอร์จะต้องมีตราประทับรับรองปรากฏการเซ็นเซอร์บนจอโทรทัศน์ telenovela ที่สะท้อนปัญหาการเมืองหรือสังคมถูกสั่งห้ามออกอากาศโดยเด็ดขาด เคยมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าเหตุใดรัฐบาลบราซิลจึงเข้มงวดกับโทรทัศน์เหลือเกิน แต่กลับเพิกเฉยต่อหนังสือพิมพ์ได้รับคำตอบจากบรรณาธิการชาวบราซิลคนหนึ่งว่า เพราะคนอ่านหนังสือพิมพ์ในบราซิลซึ่งมีอยู่ประมาณ 10 % เป็นกลุ่มคนที่ต่อต้านรัฐบาลอยู่แล้ว การเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์จึงไม่มีความหมาย แต่มวลชนส่วนที่เหลือของประเทศซึ่งเป็นคนดูโทรทัศน์เป็นกลุ่มคนที่ชักจูงได้ง่าย รัฐบาลจึงต้องคุ้มครองตัวเองด้วยการเซ็นเซอร์โทรทัศน์อย่างเข้มงวด<sup>132</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยอมรับว่าเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาช้านาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยเพียง 4 มาตรา แต่ก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณาไว้ในมาตรา 14 แสดงว่าผู้ร่าง รัฐธรรมนูญในขณะนั้นถือว่าเสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณาเป็นสิ่งจำเป็น

<sup>131</sup> Head, Sydney W., World Broadcasting System : A Comparative Analysis. (California : Wodsworth, 1985), p.176.

<sup>132</sup> Wicklein, John., Electronic Nightmare : The New Communication and Freedom, New York : Viking Press, 1981), p. 222. อ้างถึงใน วิชา อุดมฉันทน์, โลกของการกระจายเสียง : จากจุดกำเนิดสู่ยุคโลกาภิวัตน์. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2546), หน้า 147.

อย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมาก็ได้ขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยออกไปอีกหลายมาตรา แต่สิทธิของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าฉบับใดจะต้องมาคู่กับหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ดังข้อความในมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญไม่ว่าฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งฉบับปัจจุบันบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ .....”

ในทางปฏิบัติรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็ได้ตรากฎหมาย ประกาศ คำสั่งต่างๆ ซึ่งเป็น การจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร และเสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสวงหาข้อมูล และแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เช่นพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 คำสั่งคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 (ปร. 42) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำอันเป็น คอมมิวนิสต์ ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งให้อำนาจแก่ กบว. ในการ เซ็นเซอร์เนื้อหาการกระจายเสียงอย่างครอบคลุมกว้างขวาง แต่การพัฒนาของระบอบ ประชาธิปไตยในประเทศไทย ช่วยให้กฎหมายและคำสั่งบางฉบับที่ลิดรอนเสรีภาพของประชาชน ได้รับการยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ ให้เสรีภาพแก่ประชาชนมากที่สุด การเซ็นเซอร์สื่อโดยรัฐไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเปิดเผย แต่สังคม เริ่มพูดกันว่าการแทรกแซงสื่อด้วยรูปแบบอื่นอาจเป็นวิธีการที่แยบยลกว่าและเป็นอันตรายต่อ ระบอบประชาธิปไตยมากกว่า

#### 3.4.2.4 กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดผังรายการ (Schedule Regulation)

องค์กรที่รับผิดชอบการกระจายเสียงหลายแห่ง ให้ความสำคัญกับเวลาการออกอากาศไม่น้อยกว่าเนื้อหาการที่ออกอากาศ กฎระเบียบว่าด้วยการจัดผังรายการมักมีสาระรวมไป ถึงชั่วโมงการออกอากาศประจำวัน การจัดความสมดุลให้กับประเภทรายการที่ออกอากาศในแต่ละ วัน บางประเทศดูไปถึงความสมดุลของรายการที่สถานีทุกแห่งออกอากาศในวันนั้น บางประเทศ ให้ความสำคัญกับการจัดเวลาให้กับรายการเด็กเป็นพิเศษ ซึ่งหลักเกณฑ์มี ดังนี้

## 1. ความยาวในการออกอากาศ (schedule Length)

ประเทศอัฟริกาต่างจากคนอื่น มีกฎระเบียบระบุจำนวนชั่วโมงขั้นต่ำที่สถานีจะต้องออกอากาศ รัฐเกรงว่าปัญหาขาดเงินทุนและขาดแคลนรายการอาจเป็นเหตุให้สถานีหาทางลดเวลาออกอากาศสั้นกว่าที่ควร ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากสื่อกระจายเสียงที่ควรจะได้ ประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดความยาวในการออกอากาศเพราะมองไม่เห็นความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กิจการกระจายเสียงดำเนินงานโดยเอกชน เพราะเอกชนมีความประสงค์ที่จะออกอากาศให้ยาวที่สุดอยู่แล้วรายได้จากโฆษณาจะได้เข้าสถานีเต็มที่ ส่วนระบบกระจายเสียงเพื่อสาธารณะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บจากประชาชน ความยาวในการออกอากาศไม่ได้ช่วยให้เกิดรายได้มากขึ้นก็จริง แต่ชื่อเสียงและความรับผิดชอบต่อผู้ชมในฐานะโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ ก็ทำให้ BBC ของอังกฤษ และ NHK ของญี่ปุ่นออกอากาศเกือบ 24 ชั่วโมง เหมือนกับสถานีเอกชนอื่น ๆ ในประเทศ ตรงกันข้าม บางขณะรัฐบาลก็กลับออกคำสั่งจำกัดเวลาออกอากาศของสถานี อันเนื่องมาจากนโยบายประหยัดพลังงาน เช่นในช่วงที่เกิดวิกฤตพลังงานขึ้นทั่วโลก ค.ศ. 1973 – 1974 BBC และ IBL สั่งปิดสถานีตั้งแต่เวลา 22.30 น. ประเทศไทยก็เคยสั่งปิดสถานีในช่วงเวลากลางวันจนถึงหัวค่ำด้วยเหตุผลอย่างเดียวกัน

## 2. การจัดประเภทของรายการให้สมดุล (Balance Among Program Types)

ยกตัวอย่าง เช่น บริษัทโทรทัศน์เอกชนในอังกฤษหรือ ITV ไม่มีเสรีภาพในการจัดผังรายการเท่ากับ BBC ปลายทศวรรษที่ 1970 ก่อนที่รัฐบาลจะผ่อนคลายการควบคุมสื่อ สถานีโทรทัศน์ ITV ยังถูก JBA เรียกให้ส่งผังรายการไปให้ตรวจทุก ๆ 4 เดือน เพราะ IBA ต้องการความมั่นใจว่า

“ 1 ใน 3 (ของรายการ ITV) เป็นรายการที่ให้ข้อมูลความรู้ เป็นรายการที่จัดสัดส่วนอย่างสมดุลมากกว่าสถานีเอกชนอื่น ๆ ทั่วโลก และมีความเหนือกว่าระบบที่ดำเนินงานโดยรัฐในหลาย ๆ ประเทศ ”<sup>133</sup>

ดังนั้นในผังรายการที่ ITV ยื่นให้ IBA ตรวจ อย่างต่ำจะต้องมีละคร 2 เรื่องต่อสัปดาห์ (ไม่ใช่ 2 ตอน หรือ 2 ฉาก) รายงานเหตุการณ์ปัจจุบัน 2 รายการต่อสัปดาห์ และสารคดีอย่างน้อย 39 เรื่องต่อปี<sup>13</sup> อีกทั้งรายการสำหรับเด็ก รายการทางศาสนา วัฒนธรรมและข่าวก็

<sup>133</sup> Francois, William E., *Mass Media Law*. Ohio : Grid, 1975) p. 358.

ต้องจัดให้มีคุณภาพกันในสัดส่วนที่แน่นอน เมื่อเทียบกันแล้ว BBC มีความคล่องตัวกว่า แต่เนื่องจาก BBC เป็นการกระจายเสียงเพื่อสาธารณะอยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลอะไรที่จะไม่ปฏิบัติตามผังรายการที่มีสัดส่วนสมดุลเช่นเดียวกัน

ส่วนระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2535 ก็มีข้อกำหนดให้สถานีจัดผังรายการให้มีความสมดุลเช่นกัน “สถานีต้องจัดทำแผนผังรายการหลักตามสัดส่วนรายการที่เหมาะสม ทั้งประเภทรายการข่าว สารคดี ความรู้และหรือความบันเทิง รายการเพื่อเด็กและเยาวชน รายการภาพยนตร์ ตลอดจนรายการประเภทโฆษณาและบริหารธุรกิจ” แต่เนื่องจากกลไกการควบคุมยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงเกิดช่องว่างระหว่างกฎระเบียบกับการบังคับใช้ รายการที่ผลิตง่าย ต้นทุนต่ำ ขยายโฆษณาคล่อง จึงบรรจุอยู่ในผังรายการของสถานีที่ดำเนินงานโดยเอกชนโดยไม่คำนึงถึงความสมดุลตามที่รัฐกำหนด

### 3. การจัดรายการระหว่างสถานีให้สมดุล (balance among networks)

ผังรายการระหว่างสถานีเป็นอีกแง่มุมหนึ่งของการสร้างกฎระเบียบ ในอเมริกาสถานีโทรทัศน์แต่ละเครือข่ายวางผังรายการแข่งขันกับเครือข่ายอื่นได้โดยอิสระ FCC จะคอยดูเพียงไม่ให้สถานีแม่ซึ่งมีเครือข่ายครอบคลุมในระดับชาติ (national networks) บังคับให้สถานีลูกข่ายถ่ายทอดรายการจากสถานีแม่มากเกินไป ถึงขั้นที่แย่งเวลาออกอากาศรายการที่ผลิตในท้องถิ่นของสถานีลูกไปหมด แต่ในระหว่างสถานีแม่ข่ายด้วยกันแล้ว (อาทิ NBC CBS ABC) FCC ปล่อยให้จัดการแข่งผู้ชมกันได้ตามสบาย ผลของการแข่งขันโดยมีเรตติ้งผู้ชมเป็นเครื่องต้อใจเหมือนหมัดทุกเครือข่าย ทำให้แต่ละสถานีต่างช่องที่จะลอกเลียนรูปแบบและเนื้อหารายการของกันและกัน แทนที่จะพยายามหลีกเลี่ยงกันตามสามัญสำนึกของการแข่งขันทั่วไป มีหน้าที่ยังพยายามจัดรายการประเภทเดียวกันลงไปในเวลาเดียวกันเพื่อไม่ให้เสียเปรียบกัน การแข่งขันแบบจัดการประทะกันเช่นนี้จึงเป็นวิธีการแข่งขันที่ขาดจรรยาบรรณ เพราะไม่คิดถึงทางเลือกของผู้ชมและเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โทรทัศน์เอกชนที่มุ่งค้ากำไรทั้งหลาย ถึงแม้จะมีสถานีให้ชมเลือกมากมาย แต่รายการที่ให้เลือกกลับขาดความหลากหลาย

แม้ครั้งที่ กบว. ควบคุมสื่อกระจายเสียงในประเทศไทยอย่างเข้มงวด ก็ไม่ปรากฏว่าได้กล่าวถึงการจัดผังรายการระหว่างสถานีให้มีความสมดุล ดังนั้นจึงมีบางยุคที่สถานีโทรทัศน์ไทยต่างพากันนำภาพยนตร์บู๊ค้อผู้ด้วยกำลังภายในจากฮ่องกงมาออกอากาศช่วงหัวค่ำ ค่อมมาเมื่อรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้นำรายการผลิตในประเทศมาออกอากาศในเวลาดังกล่าว เกือบทุกช่องก็ผลิตละครโทรทัศน์เลียนแบบกันหมด ช่วงเวลาที่สมาชิกในครอบครัวอยู่พร้อมหน้ากันหลังอาหารเย็น

จึงเป็นเวลาทีทุกคนในบ้านถูกบังคับให้ดูละครซึ่งออกอากาศเกือบทุกช่อง บางประเทศคำนึงถึงนัยสำคัญที่ครอบครัวได้มาอยู่พร้อมกันในช่วงเวลานั้น จึงออกกฎระเบียบพิเศษสำหรับรายการในช่วงนี้เรียกว่า family viewingtime รายการที่นำมาออกต้องมีเนื้อหาสร้างสรรค์ ไม่ส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน ผู้จัดต้องเข้มงวดควบคุมเนื้อหาที่รุนแรงก้าวร้าวและภาษาที่ไม่สุภาพ

### 3.4.1.5 กฎระเบียบเกี่ยวกับเนื้อหา (Program Content Regulation)

การควบคุมเนื้อหารายการเป็นสิ่งจำเป็นเมื่อคำนึงถึงความแพร่หลายของวิทยุและโทรทัศน์ โดยเฉพาะโทรทัศน์ซึ่งได้กลายเป็นสื่อในครอบครัวที่มีอิทธิพลทางจิตวิทยาในทันทีที่ได้รับสาร เช่นภาพลามกอนาจาร ฉากพิศวาสระหว่างชายหญิง ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกกระอักกระอ่วนแก่ทุกคนในครอบครัว ซึ่งบังเอิญนั่งดูอยู่พร้อมหน้ากัน โทรทัศน์จู่โจมเข้าถึงตัวเราโดยไม่มีโอกาสเลือก ต่างจากหนังสือหรือภาพยนตร์ ซึ่งเราเป็นฝ่ายเลือกรับได้เอง ด้วยเหตุนี้ ความกังวลของผู้มีหน้าที่ กำกับดูแลการกระจายเสียง จึงแสดงออกด้วยการหาทางตั้งมาตรฐานบางอย่างเพื่อให้โทรทัศน์เป็นสื่อที่เหมาะสมแก่การรับชมของครอบครัว เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับความรุนแรง มาตรฐานเกี่ยวกับเพศ อาชญากรรม รสนิยมและคำพูดที่คำซ้ำหยาบคาย ไปจนกระทั่งถึงมาตรฐานป้องกันผลกระทบในขอบเขตที่กว้างออกไป เช่นมาตรฐานของรายการนำเข้าจากต่างประเทศที่เข้ามาครอบงำประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาติ รายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับลัทธิความเชื่อ เป็นต้น

ในสหรัฐอเมริกา FCC ต้องพยายามหลีกเลี่ยงการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับเนื้อหาที่เข้มงวดเกินไป เพราะมักถูกโจมตีว่าขัดต่อบทแก้ไขข้อที่ 1 (First Amendment) แห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกฎหมายการสื่อสาร Communications Act เองก็ห้ามไม่ให้ FCC ออกกฎระเบียบใด ๆ ที่ไปแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ตรงข้ามกับอังกฤษ ซึ่งคณะกรรมการชุดแอนันัน (Anan committee) กลับเสนอต่อรัฐสภาหลังจากศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบแล้วว่า เห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องควบคุมเนื้อหารายการของสื่อที่ออกอากาศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก FCC มีหน้าที่ต้องประกันให้สื่อกระจายเสียงดำเนินงานเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” จึงออกกฎระเบียบจำนวนหนึ่ง แต่ในระหว่างการเคลื่อนไหวกดดันให้รัฐผ่อนคลายการควบคุมสื่อ (deregulation) ในทศวรรษที่ 1980 กระแสเสรีนิยมยุคใหม่ยังกดดันรื้อทำตกฎระเบียบอันน้อยนิดของ FCC และสัญญาว่าจะกำหนดมาตรฐานด้านรายการขึ้นมากำกับดูแลตนเองด้วยความสมัครใจ

(self-regulate) แต่ไม่ปรากฏว่ามาตรฐานเหล่านั้นจะได้รับความสนใจปฏิบัติจากผู้ประกอบการเอกชนตามที่สัญญา<sup>134</sup>

สำหรับการเสนอรายการข่าวทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ในออสเตรเลีย ประมวลมาตรฐานรายการ ได้กำหนดให้รายการข่าว และรายการแสดงความคิดเห็นจะต้องละเอียดรอบคอบ ไม่ลำเอียงในเนื้อหาของรายการ ไม่เอาความคิดเห็นส่วนตัวมาปะปนกับเนื้อหาข่าวและนำเสนอรายการอย่างเหมาะสมโดยปราศจากการจัดขวางเสรีภาพของผู้สื่อข่าว<sup>135</sup> การทำรายการข่าวอย่างละเอียดรอบคอบ ไม่ลำเอียงและมีความสมดุลนั้น จะต้องมีการแก้ไขข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง เปิดโอกาสให้มีการเสนอทัศนะในประเด็นต่างๆ จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและตื่นตกใจต่อสาธารณะ การเสนอข้อเท็จจริงของรายการข่าว ต้องแยกออกมาจากการแสดงความคิดเห็น ข่าวที่ก่อให้เกิดความขุ่นเคืองหรือทำให้กังวลใจจะเสนอได้เฉพาะในแง่ที่เกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์เท่านั้น และต้องมีคำเตือนก่อนออกอากาศ ในรายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว มีข้อกำหนดไว้ว่า การรายงานข่าวที่เกี่ยวกับการฆ่าตัวตาย และเรื่องที่มีความอ่อนไหวต่อญาติพี่น้อง, พยาน และผู้รอดชีวิตจากอุบัติเหตุที่สร้างความบอบช้ำทางจิตใจ ต้องระมัดระวังไม่ไปละเมิดความเป็นส่วนตัว ต้องละเว้นการใช้วัสดุสิ่งของใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น หรือของใช้ส่วนตัว โดยไม่มีเหตุผลในแง่ประโยชน์สาธารณะ

Broadcasting Act. 1990 (ออสเตรเลีย) ได้บัญญัติข้อกำหนดไว้ในมาตรา 6 (1) (ก) ว่า “จะไม่มีสิ่งใดที่บรรจุในรายการเป็นปฏิปักษ์ต่อธรรมเนียมที่ดี ความสุภาพเรียบร้อย หรือน่าจะเป็นการกระดุนหรือยุยงส่งเสริมอาชญากรรมหรือไปสู่การไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อความรู้สึกของประชาชนโดยส่วนรวม<sup>136</sup> ในประเทศออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ประกันรายการที่จะออกอากาศต้องถูกควบคุม เพื่อให้เป็นรายการที่ดี และไม่มีเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งจะมีเงื่อนไขในใบอนุญาตกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็น มาตรฐานรายการอยู่ในส่วนที่เรียกว่า ตารางที่ 2 ของกฎหมายประกอบกิจการ ABC หรือ (The Australia Broadcasting Corporation ) ได้วางมาตรฐานรายการสำหรับเด็กในสถานีโทรทัศน์ธุรกิจการค้าหรือชุมชน และหลักเกณฑ์ที่ควบคุมเนื้อหาของรายการซึ่งส่วนใหญ่จะร่าง

<sup>134</sup> วิภา อุตมฉันทน์. โลกของการกระจายเสียง : จากจุดกำเนิดสู่ยุคโลกาภิวัตน์. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2546), หน้า 156.

<sup>135</sup> Armstrong Mark, Lindsay, David, and Watterson Ray, Media in Australia. pp. 169-170

<sup>136</sup> กรมประชาสัมพันธ์. กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์, หน้า 25

โดยตัวแทนขององค์กรผู้ประกอบการวิชาชีพในกิจการแต่ละประเภท องค์กรหลักๆเหล่านี้ประกอบไปด้วย FACTS หรือ (The Federation of Australian Commercial Television Ststion), FARB หรือ (The Federation of Australian Radio broadcasters), Cbaa หรือ (The Communication Broadcasting Association of Australia) และ FANS (The Federaal of Auatralian Narrowcasting Services)<sup>137</sup> การร่างมาตรฐานดังกล่าวจะถูกถ่วงดุลและตรวจสอบโดย ABA (The Auatralian Broadcasting Authority) ที่จะคอยเป็นที่ปรึกษาและตรวจสอบ และมาตรฐานรายการจะไม่มีผลบังคับใช้บังคับถ้า ABA ไม่ให้การรับรอง ซึ่งก่อนจะรับรอง ABA จะต้องพอใจว่ามาตรฐานรายการจะให้ความคุ้มครองแก่สาธารณชนได้ และได้เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างพอเพียง โดยเฉพาะความคิดเห็นของผู้ประกอบอาชีพในกิจการนั้นๆ นอกจากนั้น ABA ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในกรณีที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้นๆ หรือที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ มาตรฐานรายการที่วางไว้จะมีทั้งการคุ้มครองเด็ก, การส่งเสริมให้รายการข่าวมีความละเอียดละออ และยุติธรรม การรับเรื่องร้องเรียน, การจำกัดเวลาโฆษณา อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายได้เน้นที่สองเรื่องที่สำคัญ คือ สิ่งที่ไม่เหมาะสมจะออกอากาศ กับ การจัดแบ่งประเภทของรายการ เรื่องหลักๆ ที่มีกำหนดไว้ก็คือ การแสดงออกถึงความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ การสื่อถึงเรื่องทางเพศและการเปลือยกาย การใช้ภาษาที่หยาบคาย ยาเสพติด เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และผลิตยาสูบ การส่งเสริมให้มีการรังเกียจ หรือเหยียดหยามต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว เพศ สถานะ การเบียดเบียนทางเพศ อายุ ศาสนา หรือการไร้ความสามารถทั้งทางร่างกายและจิตใจ

#### 3.4.2.6 กฎระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดกิจการ (Media Monopoly)

ประเทศจำนวนมากให้ความสำคัญกับปัญหาการผูกขาดสื่อเพราะมองเห็นอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการที่สื่อกระจายเสียงตกอยู่ในมือของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เจ้าของสื่อมีอำนาจในการควบคุมบงการความคิดเห็นของสังคมมากเกินไป แต่ประเทศอีกเป็นจำนวนมากกลับไม่มีกฎระเบียบป้องกันการผูกขาด มาตรการป้องกันและควบคุมการผูกขาดอำนาจของสื่อที่ใช้กันอยู่มีหลายวิธี บางประเทศใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่ง บางประเทศก็ใช้หลาย ๆ วิธีผสมกัน

<sup>137</sup> Armstrong Mark, Lindsay David, and Watterson Ray, Media Law in Australia, p.160.

## 1. กำหนดเพดานกรรมสิทธิ์ (ceiling on ownership)

เป็นมาตรการหนึ่งที่ FCC ของอเมริกาบังคับใช้มานาน เพราะในอเมริกาเจ้าของใบอนุญาตประกอบการเกือบทั้งหมดมีสถานีวิทยุ และสถานีโทรทัศน์ที่ได้รับสัมปทานมากกว่าหนึ่งสถานีขึ้นไป ทั้งนี้เพราะการลงทุนในธุรกิจกระจายเสียงเป็นการลงทุนที่แพงและมีความเสี่ยงสูง ผู้ขอใบอนุญาตจึงต้องเป็นนิติบุคคลหรือบริษัทขนาดใหญ่ เมื่อธุรกิจเริ่มมีกำไรเจ้าของธุรกิจซึ่งมีทุนพร้อมอยู่แล้วจึงมักยื่นขอสัมปทานคลื่นอื่นอีก และขยายพื้นที่ครอบคลุมของสถานีออกไปจนกลายเป็นเครือข่ายภายใต้เจ้าของเดียวกัน แต่ก่อน FCC กำหนดเกณฑ์การเป็นเจ้าของสื่อกระจายเสียงภายใต้เจ้าของเดียวกันว่า เจ้าของรายหนึ่งถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสถานีกระจายเสียงได้ไม่เกินกว่า 21 สถานี ประกอบด้วยวิทยุ AM 7 สถานี FM 7 สถานี และโทรทัศน์ 7 สถานี เรียกกันทั่วไปว่า “ระบบ 3-7 ” (3-7 rule) แต่ถ้าสื่อทุกประเภทดังกล่าว (วิทยุ AM , FM และโทรทัศน์) ดำเนินงานอยู่ภายในพื้นที่เดียวกันว่าตลาดเดียวกัน (market) ผู้ยื่นรายเดียวจะเป็นเจ้าของได้เพียงอย่างละหนึ่งสถานี เรียกว่า “one – to – market rule”<sup>138</sup>

เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1984 นายทุนสื่อของอเมริกาเคลื่อนไหวให้รัฐผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) มาตรการจำกัดการถือครองของ FCC เคยกำหนดไว้จึงต้องขยับสูงขึ้น ณ ค.ศ. 1996 เจ้าของรายเดียวกันถือครองสถานีสามประเภทดังกล่าวข้างต้นได้อย่างละ 8 สถานี ต่อมาสถานีโทรทัศน์กำลังส่งต่ำ หรือ LPTV (Low Power TV) ได้รับการปล่อยเสรีทั้งหมด FCC ไม่พิจารณาคุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาตสถานี LPTV อีกต่อไป ใช้วิธีจับฉลากจากรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดแทนการพิจารณาเป็นราย

## 2. การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อ (Cross-Media Ownership)

ระเบียบใหม่ที่ FCC เสนอเพื่อขออนุมัติครั้งล่าสุดนี้ ยังมีสาระอีกข้อหนึ่งเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อ เป็นครั้งแรกที่ FCC มีมติยอมให้หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ ถือหุ้นไขว้กันได้ (cross - media)

มติของ FCC ในครั้งนี้ถือเป็นการปรากฏการณ์ใหม่ จริงอยู่การถือครองกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อดำรงอยู่ในทางปฏิบัติตลอดมาตั้งแต่ยุคต้นของการกระจายเสียง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญของ

<sup>138</sup> Rosen, T. Phillip, *International Handbook of Broadcasting System*. (Green wood Press, 1989), p. 287.



อเมริกาในบทแก้ไขที่ 1 (First Amendment) ให้ความสำคัญอย่างสูงกับเรื่องเสรีภาพทางความคิดของประชาชน ดังนั้น ปีค.ศ. 1975 FCC จึงออกกฎระเบียบห้ามไม่ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์อยู่ก่อนยื่นขอใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการสถานีกระจายเสียงภายในพื้นที่เดียวกัน แต่กฎระเบียบนี้ยอมผ่อนปรนให้กับนายทุนที่เป็นเจ้าของธุรกิจหลายสื่อก่อนจะมีข้อบังคับใหม่ในปี ค.ศ. 1975 จนกว่าคนเหล่านี้จะตกลงใจขายกิจการสื่อใดสื่อหนึ่งออกไปเหลือไว้เพียงสื่อเดียว หรือจนกว่า FCC จะรับการร้องเรียนจากประชาชนว่า นายทุนข้ามสื่อมีพฤติกรรมที่ส่งผลให้เป็นความผิดเข้าข่ายการใช้อำนาจเป็นเจ้าของสื่อในทางที่ผูกขาดไม่น่าไว้วางใจ และถึงแม้ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับการร้องเรียน ผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจข้ามสื่อก็มีโอกาสถูก FCC ผ่านกระแสนัดค้านของสังคม และได้รับมติเห็นชอบจากสภา ก็ถือว่าเป็นครั้งแรกที่การถือครองกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อในอเมริกาได้รับยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>139</sup>

ออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศที่มีปัญหาการกระจุกตัวของสื่อ จึงออกกฎระเบียบที่มีรายละเอียดซับซ้อนมากเพื่อควบคุมการผูกขาด เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์เอกชนภายใต้การดำเนินงานของบุคคลหรือนิติบุคคล รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับสัดส่วนหุ้นที่ถือครองในแต่ละบริษัท กฎหมายออสเตรเลียอนุญาตให้นายทุนรายเดียวกันครองกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ได้ไม่เกิน 2 สถานีและวิทยุได้ไม่เกิน 8 สถานี (แต่ต้องไม่มากกว่า 4 สถานีในมลรัฐเดียวกัน และไม่เกิน 1 สถานีในเขตเมืองหลวง)

ตัวอย่างที่ตรงกันข้ามกับออสเตรเลียคือประเทศเม็กซิโก ซึ่งกฎหมายไม่ได้ระบุข้อห้ามเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ ปล่อยให้บริษัท Televisa เพียงบริษัทเดียว สามารถเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ในเมืองหลวงเม็กซิโกซิตี้ถึง 4 สถานี แต่ละสถานียังมีเครือข่ายของตนเองในต่างจังหวัด นอกจากนี้ Televisa ยังมีธุรกิจข้ามสื่ออีกนับสิบบริษัท ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อกระจายเสียง สื่อสมัยใหม่อื่น ๆ รวมทั้งธุรกิจสื่อออนไลน์

ประเทศที่เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์มีบทบาทอย่างสำคัญในระบบกระจายเสียงของประเทศได้แก่ประเทศญี่ปุ่น อิตาลีและประเทศลาตินอเมริกาทั่วไป กฎหมายกระจายเสียงของญี่ปุ่นที่เรียกว่า Broadcast Law ระบุทั้งข้อห้ามเกี่ยวกับ media monopoly และ cross-media ownership แต่สภาพความเป็นจริงทั้งในอดีตและปัจจุบันก็คือ สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ทุกแห่งในญี่ปุ่นล้วนเป็นธุรกิจ ในเครือของหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่ในระดับชาติทั้งสิ้น สถานีโทรทัศน์ NTV เป็นทุนของหนังสือพิมพ์โยมิอูริ (Yomiuri) สถานีโทรทัศน์ TBS แต่เดิมเป็นทุนของ

<sup>139</sup> วิภา อุตมฉันทน์, โลกของการกระจายเสียง : จากจุดกำเนิดสู่ยุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2546), หน้า 143.

หนังสือพิมพ์มาอิชิ (Mainichi) สถานีโทรทัศน์ Fuji TV เป็นหนังสือพิมพ์ ซังเคอิ (Sankei) สถานีโทรทัศน์ TV Asahi เป็นของหนังสือพิมพ์อาซาฮี (Asahi) และสถานีโทรทัศน์ TV Yokyo เป็นทุนของหนังสือพิมพ์นิฮอนเคไซ (Nihon keizai)

### 3. ข้อจำกัดห้ามสร้างเครือข่าย (Limitation on Network)

ความพยายามที่จะควบคุมอำนาจของสื่ออีกมาตรการหนึ่ง คือการกำหนดให้สถานีที่ได้รับสัมปทานต้องอากาศเพียงภายในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน เพราะแม้ว่าการกำหนดเขตแดนการถือครองจะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดียวมีโอกาสเป็นเจ้าของสถานีในหลาย ๆ พื้นที่ หรือหลาย ๆ เมืองมากเกินไปก็จริง แต่สถานีที่ไม่ใช่เจ้าของเดียวกันก็อาจทำสัญญาเป็นพันธมิตรร่วมมือกันสร้างเป็นระบบเครือข่าย แล้วใช้รายการเดียวกันออกอากาศทั่วประเทศ ซึ่งก็เป็นวิธีผูกขาดครอบงำความคิดของผู้รับสารอีกแบบหนึ่ง Broadcast Law ของญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้สถานีโทรทัศน์เอกชนแพร่ภาพเป็นเครือข่ายระดับชาติ (national network) แข่งกับโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ NHK แต่ปรากฏว่าบริษัทกระจายเสียงทั้งวิทยุและโทรทัศน์ในกรุงโตเกียวต่างหาพันธมิตรและทำสัญญากับสถานีในต่างจังหวัดทุกจังหวัด สร้างเป็นเครือข่ายภายใต้ บริษัทแม่ในกรุงโตเกียว จึงเกิดเครือข่ายโทรทัศน์เอกชนถึง 5 เครือข่าย แต่ละเครือข่ายมีสถานีในเครือข่ายตั้งแต่ 20 สถานีขึ้นไป<sup>140</sup>

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาดสื่อหรือการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ พระราชบัญญัติการกระจายเสียงทุกฉบับในอดีต ให้คลื่นความถี่วิทยุเป็นของหน่วยงานราชการเท่านั้น ปัจจุบันหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของสถานีวิทยุทุกระบบมากที่สุด คือ กองทัพบกจำนวน 128 สถานีทั่วประเทศ รองลงมาคือกรมประชาสัมพันธ์จำนวน 127 สถานี และกรมประชาสัมพันธ์ 1 ช่อง แม้ว่าอสมท. และกองทัพบกต่างให้เอนแระมูลเช่าเช่าเหมาช่อง 3 และช่อง 7 ไปทำในเชิงพาณิชย์ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการเจ้าของคลื่นวิทยุที่ให้เอกชนประมูลเช่าเหมาสถานีหรือเช่าเวลาไปจัดรายการ แต่กรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของคลื่นยังคงเป็นหน่วยงานราชการทั้งหมด จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยเปิดช่องให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดสื่อกระจายเสียง และคณะกรรมการกฤษฎ. เป็นผลสำเร็จ และพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2543 บังเกิดผลบังคับใช้ได้จริง การผูกขาดสื่อโดยรัฐร่วมกับนายทุนภาคเอกชนจึงจะผ่อนเบาลง เพราะพระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้สิทธิแก่

<sup>140</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

ภาคประชาชนให้ใช้คลื่นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 (มาตรา 26) ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องประกอบกิจการด้วยตัวเอง ห้ามโอนใบอนุญาตให้แก่นัก (มาตรา 28) ให้เพิกถอนใบอนุญาต หากผู้รับใบอนุญาตไม่ได้ประกอบกิจการภายในระยะเวลาที่ กสท. กำหนด (มาตรา 30) ฯลฯ

การถือครองกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อก็ไม่ปรากฏเป็นกฎหมายลายลักษณ์ของไทย เช่นกัน “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543” ฉบับล่าสุดก็ไม่มีข้อความที่แสดงถึงเจตนารมณ์ในการควบคุมการผูกขาดสื่อและจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อ ในทางปฏิบัติความไม่ชัดเจนจึงปรากฏให้เห็นเป็นเหตุการณ์ที่แตกต่างกันตามแต่กรณี เช่น สภาพการณ์ที่เจ้าของหนังสือพิมพ์หลายฉบับ อาทิ หนังสือพิมพ์เนชั่น จานเศรษฐกิจ ผู้จัดการได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของรายการหรือเป็นผู้จัดการรายการทางวิทยุ กระทั่งเป็นเจ้าของช่องรายการทางเคเบิลทีวี ผู้จัดการรายการทางสื่อกระจายเสียงจึงนำข่าวจากหนังสือพิมพ์ในกลุ่มบริษัทของตน (ซึ่งบางครั้งเป็นข่าวที่ตนเองเป็นผู้เขียนหรือวิเคราะห์) มาอ่านออกอากาศพร้อมกันทั้งทางวิทยุ และโทรทัศน์ สภาพเช่นนี้หากขยายตัวต่อไป อำนางการผูกขาดความคิดของนายทุนสื่อในประเทศไทยก็จะรุนแรงขึ้น

กล่าวได้ว่า มาตรการกำกับดูแลทางกฎหมาย เป็นมาตรการที่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด มาตรการนี้สามารถกำหนดหน้าที่และภาระความรับผิดชอบให้กับสื่อมวลชนได้ เช่น การปรับการเรียกค่าสินไหมทดแทน และการตัดสินใจคุก แต่ต้นทุนการดำเนินการก็สูงมากตามไปด้วย ทั้งต้นทุนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน จึงทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากสื่อมวลชนพึงพากระบวนการนี้ค่อนข้างจำกัด เมื่อสิทธิส่วนบุคคลได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญเข้ามารองรับ แต่เมื่อมีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลเกิดขึ้น บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจนำมาบังคับใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยตรง หากแต่ต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิดในกรณีที่ต้องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือเรียกร้องขอให้เยียวยาต่อความเสียหายที่เขาได้รับในทางแพ่ง ส่วนกฎหมายอาญาจะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อเข้าความผิดฐานหมิ่นประมาทและผู้เสียหายต้องการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ที่กระทำให้ตนต้องเสียหายนั้น นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะต้องพิจารณากฎหมายพิเศษ เป็นเรื่องๆ ไป ว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีข้อห้ามมิให้สื่อมวลชนกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันอาจเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือความเป็นส่วนตัวที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง

### 3.4.3 มาตรการควบคุมโดยสาธารณะ

การควบคุมโดยสาธารณะเป็นการควบคุมที่เกิดจากปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนผ่านการทำงานของสื่อมวลชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภครายย่อยโดยตรง การควบคุมโดยสาธารณะนั้นจะสะท้อนถึงกลไกในระบอบประชาธิปไตยคือ สาธารณชนเองเป็นผู้ตัดสินในกระบวนการควบคุมสื่อมวลชน เพื่อไม่ให้สื่อมวลชนดำเนินการโดยปราศจากขอบเขตแห่งความรับผิดชอบ ซึ่งในสังคมเผด็จการ การควบคุมด้วยการเมืองและอำนาจการเมืองเป็นอิทธิพลที่คอยจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนเพื่อโน้มนำให้สื่อมวลชนรับใช้ความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในสังคมประชาธิปไตยการควบคุมกันเองจากภายในสื่อเป็นด้านหลักที่จะประกันให้สื่อมวลชนมีทั้งเสรีภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคม แต่เมื่อใดที่การควบคุมจากภายในไม่ได้ผลหรือมีผลน้อย การควบคุมจากสังคมจะเข้ามาช่วยเสริมแรงให้แก่อำนาจตรวจสอบสื่อมวลชนอีกแรงหนึ่ง พลังในส่วนนี้จะมีน้ำหนักเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม ทักษะสติ และค่านิยมที่แตกต่างกันของแต่ละสังคม<sup>141</sup>

การควบคุมโดยสาธารณะเป็นการควบคุมที่เกิดจากปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนผ่านการทำงานของสื่อมวลชน ในฐานะที่เป็นผู้บริโภครายย่อยโดยตรง การควบคุมโดยสาธารณะนั้นจะสะท้อนถึงกลไกในระบอบประชาธิปไตยคือ สาธารณชนเองเป็นผู้ตัดสินในกระบวนการควบคุมสื่อมวลชน เพื่อไม่ให้สื่อมวลชนดำเนินการโดยปราศจากขอบเขตแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งมาตรการควบคุมโดยสาธารณะ จำแนกได้ 4 รูปแบบ ได้แก่

1. การควบคุมโดยปัจเจกบุคคล คือ การที่แต่ละบุคคลมีปฏิกิริยาต่อองค์กรสื่อมวลชนนั้น เช่น การแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องด้วยการเขียนจดหมายไปยังบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ หรือการโทรศัพท์ไปยังสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ หรือการหยุดซื้อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นๆ หรือการเปลี่ยนไปรับชมรายการข่าวของสถานีช่องอื่นแทน

2. การควบคุมโดยมติมหาชน หมายถึง การลงประชามติที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ แต่การกระทำนั้นเป็นการแสดงมติต่อสื่อมวลชนในบางประการ เช่น การที่ผู้บริโภคราย

---

<sup>141</sup> วิภา อุตมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : ทีทีพีริ้นท์ จำกัด, 2541), หน้า 250.

รวมตัวกันเพื่อการรณรงค์ซื้อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นๆ เนื่องจากความไม่พอใจในการรายงานข้อมูลข่าวสารของหนังสือพิมพ์

3. การควบคุมจากกลุ่มทางสังคม เนื่องจากการควบคุมโดยมติมหาชนนั้นเป็นไปได้ค่อนข้างยาก และการควบคุมโดยปัจเจกบุคคลก็มักไม่ได้ผลเท่าที่ควร การกำกับดูแลสื่อจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยกลุ่มทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการควบคุมในทั้งสองกลไกดังกล่าวข้างต้น เพราะการควบคุมโดยกลุ่มทางสังคมจะมีพลังมากกว่าและมีต้นทุนในการรวมตัวต่ำกว่า เช่น การประท้วงของสมาคมสตรี เมื่อสื่อรายงานข่าวเสมือนหนึ่งว่าสตรีเป็นเพียงวัตถุทางเพศ

กล่าวได้ว่า ประเทศเสรีประชาธิปไตยบางประเทศก็ได้มีการนำมาตรการควบคุมโดยสาธารณะมาใช้ในการควบคุมสื่อมวลชนในประเทศของคนด้วยเช่นกัน เห็นได้จากประเทศญี่ปุ่นก็ได้เลือกใช้มาตรการดังกล่าวควบคู่ไปพร้อมๆกับการควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายและการควบคุมตนเองของสื่อมวลชน กล่าวคือ ในญี่ปุ่นองค์กรของผู้รับสารที่มีการจัดตั้งและมีพลังต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายการและเนื้อหาของสื่ออย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกามีน้อยมาก ตัวอย่างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบสื่อโทรทัศน์ในญี่ปุ่น คือ สมัชชาโทรทัศน์เพื่อประชาชน (Forum for Citizens' Television) หรือ (FCT) ซึ่งเป็นองค์เดียวที่มีประวัติยาวนานมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีผลงานปรากฏต่อสังคม มิโคริ ซุซูกิ (Midori Suzuki) ประธานผู้ก่อตั้งเคยเป็นนักหนังสือพิมพ์มาก่อน ปัจจุบันเป็นอาจารย์สอนนิเทศศาสตร์ อยู่ที่มหาวิทยาลัยริตsumeikan (Ritsumeikan University)

มิโคริ ซุซูกิ ผู้ก่อตั้ง FCT หรือสมัชชาโทรทัศน์เพื่อประชาชน (Forum for Citizens' Television) ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของ FCT ไว้ว่า

“ FCT ก่อตั้งในปี 1997 ปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 150 คน ทุกคนเป็นอาสาสมัคร ไม่มีเงินเดือน เราจัดประชุมปฏิบัติการ (workshop) และจัดสัมมนาเกี่ยวกับการ “เรียนรู้” (media literacy) เป็นประจำครั้งละประมาณ 3 ชั่วโมง โดยเชิญบุคคลในวงการสื่อมาพูดคุยให้ประชาชนฟัง เช่น พูดเรื่องสิทธิการรับรู้ของประชาชน ยกตัวอย่างการรายงานข่าวของสื่อในเหตุการณ์วางกำซาบพิษของกลุ่มโอม ชินริเคียว (Aum Shinrikyo) ในความเห็นส่วนตัว โทรทัศน์เหมือนหมู่บ้านปิดเล็กๆแห่งหนึ่งที่ไม่อนุญาตให้ใครเข้าไปรับรู้และมีส่วนร่วม โทรทัศน์ควรจะเปิดมากกว่านี้ ควรจะมีสถานีสักแห่งสองแห่งที่ให้ประชาชนเข้าไปถึงได้เหมือนอย่าง “Access TV

Channel” ในสหรัฐอเมริกา<sup>142</sup> แต่ในญี่ปุ่นไม่มีจึงต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนให้รู้เท่าทันสื่อ ถอดรหัสสื่อทุกชนิดได้ เมื่อเข้าใจและรู้จักสื่อแล้วจึงจะสามารถสร้างสรรคที่ประชาชนต้องการในอันดับต่อมา การรู้เท่าทันสื่อจึงเปรียบเสมือนการคิดอาวูรให้กับประชาชน<sup>143</sup>

เห็นได้ว่า FCT นอกจากจะให้การศึกษาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสื่อที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้บริโภคแล้ว ในขณะเดียวกัน FCT ก็ได้ทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบรายการโทรทัศน์และนำเสนอข้อคิดเห็นสู่สาธารณะเพื่อการปรับปรุง ในเดือนธันวาคม 1992 FCT ได้ประกาศทัศนะ 7 ประการใน “กฎบัตรว่าด้วยสิทธิของผู้ชมโทรทัศน์” ดังนี้<sup>144</sup>

1. สิทธิต่อการไหลอย่างเสรีของข่าวสาร ในยุคของการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ผู้ผลิตควรต้องระลึกลู่เสมอว่ารายการของคนไม่แต่เพียงเข้าถึงผู้ชมญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ยังไปถึงประชาชนนอกประเทศด้วย
2. สิทธิต่อเสรีภาพในการพูดและการเข้าถึงสื่อ เป็นที่น่าเสียดายว่า ปัจจุบันเสียงของชนพื้นเมือง คนกลุ่มน้อย สตรี (ยกเว้นสตรีที่ยังสาวและสวย) คนพิการและคนชราไม่เป็นที่ยอมรับ
3. สิทธิในการรับรู้ แทนที่จะรายงานเรื่องราวของคนมีชื่อเสียงโด่งดังและเหตุการณ์ประจำวัน โทรทัศน์ควรจะนำเสนอความจริงเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
4. สิทธิในการรับฟังความเห็นที่แตกต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและปัญหาของผู้บริโภค ประชาชนต้องการตัวแทนที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตอบโต้ความคิดเห็นที่เสนอโดยปราศจากความรับผิดชอบ
5. สิทธิต่อรายการที่มีคุณภาพ ปลอดจากการกคคินราวทรรราชย์จาก เรตติ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการสำหรับเด็ก
6. สิทธิในการวิจารณ์ ผู้ชมควรได้รับการฝึกหัดให้ดูรายการด้วยสายตาที่วิพากษ์ ไม่เพียงแต่คัดลอกตามวัฒนธรรมโทรทัศน์ที่แพร่ระบาดของญี่ปุ่น ในบรรดาประเทศที่มั่งคั่งไปด้วยสื่อ

<sup>142</sup> ในอเมริกาเครือข่ายเคเบิลทีวีที่มีสมาชิกมาก รัฐบาลมีข้อกำหนดให้จัดช่องขึ้นช่องหนึ่งเรียกว่า “Access Channel” เป็นช่องที่ประชาชนสามารถผลิตรายการโทรทัศน์และนำออกอากาศได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

<sup>143</sup> สัมภาษณ์ มิโคริ ชูซูกิ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 1996 อ้างถึงใน วิชา อุดมฉันทน์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : ทีพีพริน จำกัด, 2541), หน้า 250-253.

<sup>144</sup> Suzuki Midori, Charter of TV Viewers' Rights. (Hoso Report. 120 January/February, 1993) : 12-15. เรื่องเดียวกัน.,หน้าเดียวกัน.

มีแค่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ไม่มีการเคลื่อนไหว “การเรียนรู้สื่อ” เพราะความฝังใจว่าจะไรที่ค้ำสำหรับอุตสาหกรรมสื่อก็คือสิ่งที่ค้ำสำหรับสาธารณชน

7. สิทธิในการมีส่วนร่วม สาธารณชนควรมีสื่อสิทธิเสียงในการเลือกประธานและผู้อำนวยความสะดวกการบริหาร NHK จึงกล่าวได้ว่าคลื่นวิทยุเป็นของสาธารณะอย่างแท้จริง

เห็นได้ว่า FCT (Forum for Citizens' Television) ในประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรทางสังคมที่ทำหน้าที่ควบคุมสื่อมวลชน โดยให้สาธารณะชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบการนำเสนอรายการทางโทรทัศน์ และ FCT ได้มีการมีประกาศ “กฎบัตรว่าด้วยสิทธิของผู้ชมโทรทัศน์” เพื่อเป็นแนวทางต่อการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบสื่อโทรทัศน์ เพื่อให้สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่สามารถนำเสนอข่าวสารได้โดยอิสระเสรี และนำเสนอรายการที่มีคุณภาพ สร้างสรรค์ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วทั้งประเทศอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

กล่าวได้ว่า ในญี่ปุ่นการควบคุมสื่อมวลชนโดยทางสาธารณะสังคมในรูปแบบขององค์กรอิสระของเอกชน อย่างเช่น องค์กร FCT (Forum for Citizens' Television) แล้วนั้นปรากฏว่าก็ได้มีการควบคุมสื่อมวลชนในรูปแบบอื่นๆอีก นั่นคือ พลังอิสระกลุ่มผู้บริโภค เช่น กลุ่มแม่บ้าน เห็นได้จาก ต้นปี ค.ศ. 1991 อีซากะนาคาโอ (Isako Nakao) คุณแม่ลูกสาม เธอเลือกหนังสือการ์ตูนเล่มหนึ่ง ให้ลูกโดยเลือกจากหน้าปกที่มีรูปเด็กสาวตาโตน่ารักโปรยหัวด้วยด้อยคำที่ไร้เดียงสาชื่อหนังสือ “เทพธิดา” (Angel) เขียนโดยผู้ใช้นามปากกาว่ายูจิน (U-Jin) แต่ภายในกลับบรรจุเรื่องราวของเด็กนักเรียนที่มีเพศสัมพันธ์กันอย่างเลอะเทอะทุกรูปแบบ นาคาโอโกรธอย่างสุดขีดและได้รวมกลุ่มแม่บ้านเพื่อสู้กับการ์ตูนลามกที่แฝงตัวในรูปของสื่อสำหรับเด็กชนิดนี้<sup>145</sup> พลังอิสระของแม่บ้านเหล่านี้นำไปสู่การ “สมัครใจ” ตัดฉลาก “เฉพาะผู้ใหญ่” ให้กับการ์ตูนหมกภัยประเภทนี้ รวมทั้งสำนักพิมพ์โชงังคุดัง เจ้าของหนังสือการ์ตูน “เทพธิดา” เล่มดังกล่าวด้วย หรือการเรียกร้องให้มีฉลากเตือนอีกหลายอย่าง เช่น ฉลาก เครื่องคัมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการจำกัดเวลาในการโฆษณาเครื่องคัมที่มีแอลกอฮอล์ทางสื่อต่างๆ เป็นต้น

คามกรณี่ที่กล่าวมา สะท้อนให้เห็นว่าหากผู้บริโภคสื่อประเภทใดก็ตาม เห็นว่าสื่อที่นำเสนอในสิ่งที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมกับวัย ภูมิภาคของผู้บริโภคแล้ว หรืออาจกระทบต่อศีลธรรมอันดีของสังคมแล้ว ผู้บริโภคอาจรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องให้สื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>145</sup> Cooper-Chen, Anne, *Mass Communication in Japan*. Ames, (Iowa : Iowa State University Press, 1997), เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม นอกจากจะเกิดประโยชน์ในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วยังเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นมาตรการในการควบคุมตรวจสอบสื่ออีกมาตรการหนึ่ง

อาจสรุปเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลโดยสาธารณชนตั้งคมได้ว่า มาตรการกำกับดูแลโดยสาธารณชนเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้สาธารณชนหรือผู้บริโภครับข่าวสารเป็นผู้นำกับดูแล ทั้งนี้เมื่อมีการเสนอข่าวที่ไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมหรือเสนอข่าวที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคล สาธารณชนอาจใช้การต่อต้าน ประท้วง และแสดงความคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนการหยุดซื้อหรือหยุดบริโภคสื่ออื่นๆ เพื่อกดดันให้สื่อแก้ไขปรับปรุงการทำหน้าที่ของสื่อไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในที่สุด กล่าวได้ว่ามาตรการการกำกับดูแลโดยสาธารณชนจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดถ้าประชาชนมีการรวมกลุ่มกันทางสังคม และมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางสังคมในระดับสูง นอกจากนี้มาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีต้นทุนในการปฏิบัติการต่ำ ดังนั้นมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมสื่อมวลชนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายเพราะสื่อมวลชนในประเทศไทยในปัจจุบันยังจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลทางกฎหมายอยู่ แต่ทั้งนี้มาตรการทางกฎหมายที่รัฐออกมาใช้กับสื่อ นั้น ต้องมีลักษณะที่ส่งเสริมต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อและต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ส่วนมาตรการในการควบคุมตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตนเองที่มีกฎหมายรองรับ โดยองค์กรอิสระทางวิชาชีพหรือการควบคุมตนเองของสื่อ โดยหลักจรรยาบรรณของสื่อเองก็ตาม เห็นได้ว่าในหลายประเทศได้นำมาตรการควบคุมตนเองไปใช้และขณะเดียวกันก็มีการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย เพราะโดยลักษณะของสื่อบางประเภท เช่น สื่อหนังสือพิมพ์นั้นมีลักษณะที่แตกต่างกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เอกชนในเรื่องของข้อจำกัดเนื้อหารายการและผังรายการ ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ถ้านำไปใช้กับสื่อสิ่งพิมพ์อาจจะเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการพิมพ์ได้ ดังนั้นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมสื่อแต่ละประเภทย่อมมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ลักษณะของสื่อประเภทนั้นๆ

จากการศึกษาวิเคราะห์เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศนี้ จะได้เห็นถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายและทางปฏิบัติในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสื่อมวลชนในต่างประเทศ ที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ในบริบทของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน เพื่อจะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและประชาชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป ดังจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4