

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน:
วิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย
Legal Problems of Mass Media Rights and Liberties Restriction:
Analysis of Effects in Thailand

วิวัฒน์ อรรถนชัย¹

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: withawat.orr@dpu.ac.th

Withawat Orrattanachai²

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
110/1-4 Prachachuen Road, Laksi, Bangkok 10210, Thailand
Email: withawat.orr@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยมีการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย เพื่อให้เห็นว่าในปัจจุบันมีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่สามารถจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้นั้น ทำให้สื่อมวลชนไม่มีอิสระที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลการศึกษาพบว่า การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนถูกจำกัดและควบคุมจากกฎหมายหลายฉบับ จึงทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็นผู้นำข่าวสารของรัฐสู่ประชาชนโดยตรงและรวดเร็วได้ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังทำให้ตนเองไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงไปตรงมา เนื่องจากอาจถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้นจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ว่า ประเทศไทยควรที่จะตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน เพื่อให้สื่อมวลชนมีสิทธิและเสรีภาพที่สมบูรณ์สอดคล้องกับการเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย อันมีหลักนิติรัฐเป็นหลักพื้นฐานสำคัญ

คำสำคัญ: การจำกัดสิทธิ; สิทธิและเสรีภาพ; สื่อมวลชน; ผลกระทบ

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

This article aims to study legal problems relating to restriction of mass media rights and liberties, focusing on analysis of effects in Thailand. The ultimate goal is to assert that mass media rights and liberties are restricted or controlled by a lot of legislations. As a result, media members are deprived of the press freedom, which is a part of the spirit of Constitution of Thai Kingdom B.E. 2560.

The study shows that mass media's performance is restricted and controlled by a large number of legislations. As a result, media members fail to relay message from the government to the public in the ultimate approach: straight and fast. Moreover, media members are barred from scrutinizing the government or public officials directly and efficiently. There should be an act providing the rights and liberties of mass media. The new legislation should guarantee their rights and liberties as press freedom is an important element of a democratic society with the Rule of Law serving as the vital foundation.

Keywords: Restriction; Rights and Liberties; Mass Media; Effects

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในมาตรา 34 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 35 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ โดยเฉพาะว่า “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ” จึงถือเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในการที่จะเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนได้รับรู้ รวมทั้งแสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ ของเรื่องราวและสถานการณ์ตามที่คนในสังคมในขณะนั้นกำลังให้ความสนใจ การเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจึงทำให้สื่อมวลชนมีภารกิจสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ โดยรัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารและในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน เนื่องจากการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของสื่อมวลชนซึ่งมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือได้ว่าเป็นสิทธิที่ชอบธรรม แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ในปัจจุบัน สื่อมวลชนได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้หลากหลายรูปแบบ ได้แก่ สื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อออนไลน์ อาทิเช่น เว็บไซต์ (Website) เฟซบุ๊ก (Facebook) ทวิตเตอร์ (Twitter) และอินสตาแกรม (Instagram) เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นสื่อในรูปแบบใดก็ย่อมได้รับความคุ้มครองให้มีสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อสารถึงกันด้วยวิธีการอื่นใด อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนนั้น ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ขัดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันนี้มีกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้มากมาย จึงทำให้สื่อมวลชนขาดอิสระอย่างแท้จริงในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้โดยกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนมีดังนี้

1) กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ได้แก่ มาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงมาตรา 420 และมาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในเรื่องหมิ่นประมาทบุคคลอื่น หรือการละเมิดสิทธิบุคคลของบุคคลอื่น หรือการนำข้อมูลอันเป็นเท็จหรือลามกอนาจารเผยแพร่ทางสื่อสังคมออนไลน์ ในช่วงเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะปกติ กฎหมายที่จำกัดหรือควบคุมการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็นจะจำกัดหรือควบคุมเฉพาะในส่วนที่สื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนตัวหรือหมิ่นประมาทบุคคลอื่น ทำให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการเสียชื่อเสียง ในปัจจุบันนี้การแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามหน้าที่นั้น ยังคงถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งในทางแพ่งและอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปอยู่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน กล่าวคือ ตามมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดีส่วนแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา” เนื่องจากองค์ประกอบความผิดในทางแพ่งและอาญานั้นมีความแตกต่างกัน โดยในคดีแพ่งนั้นหากข้อความที่กล่าวเป็นความจริงจะไม่มี ความผิดจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ว่าศาลจะให้มีการพิสูจน์ความจริงในคดีแพ่งได้หรือไม่ ในกรณีนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกาได้พิพากษาให้จำเลยที่ 2 กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทโจทก์ คดีนี้จึงฟังได้ว่าจำเลยที่ 2 กระทำละเมิดต่อโจทก์ตามมาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งโจทก์เป็นนักการเมืองอาวุโสมีชื่อเสียงเกียรติคุณเป็นที่รู้จักในหมู่ประชาชนทั่วไป เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ติดต่อกันถึง 6 สมัย เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีขณะเกิดเหตุเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่และเป็นหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม โดยจำเลยที่ 2 ไม่อาจนำสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าข้อความหรือเนื้อหารายละเอียดที่ใส่ความโจทก์นั้นเป็นความจริงหรือเป็นการเสนอข่าวสารอันจำเลยที่ 2 มิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง³

³ Narong Wongwan and Khomkham Company Limited and His Associates, Court Judgment no. 7869 (Supreme Court, 1999). [In Thai]

2) กฎหมายที่จะถูกบังคับใช้เมื่อประเทศเกิดความไม่สงบหรืออยู่ในภาวะของสงคราม ซึ่งผู้ที่จะประกาศใช้นั้นต้องเป็นผู้ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้จะประกาศใช้ทั่วประเทศหรือประกาศใช้เฉพาะในบางพื้นที่ก็ได้ ได้แก่ มาตรา 9, มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 รวมถึงมาตรา 9 และมาตรา 1 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หากพื้นที่ใดถูกประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการห้ามสื่อมวลชนทุกประเภทจำหน่าย จ่ายแจก เผยแพร่ข่าวสาร นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยังสามารถตรวจสอบข่าวก่อนเผยแพร่หรือทำการเซนเซอร์ข่าวได้โดยไม่มีคามผิด

ในปัจจุบัน ตั้งแต่ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารและคณะรัฐประหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาควบคุมอำนาจการปกครอง ซึ่งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประเทศไทยได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของทั้งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป จากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เนื่องจากตามทฤษฎีปฏิญานิยมทางกฎหมายซึ่งประเทศไทยได้ยึดถือเรื่อง “การใช้อำนาจรัฐอธิปไตย” คณะรักษาความสงบแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้ใช้อำนาจรัฐอธิปไตยจากการยึดอำนาจการปกครองยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และให้ถือว่าประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ เพราะถือได้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นองค์กรรัฐอธิปไตย ซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายได้โดยชอบธรรม⁴ ยกตัวอย่างเช่น การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเรื่องการให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ⁵ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ห้ามบุคคลทั่วไป สื่อทุกประเภท อันได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์และสื่อออนไลน์ สัมภาษณ์นักวิชาการและอดีตข้าราชการจนอาจขยายความขัดแย้งหรือนำไปสู่ความรุนแรง พร้อมห้ามสื่อทุกประเภทนำเสนอข้อมูลข่าวสารซึ่งมีลักษณะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ถูกสั่งให้ระงับการจำหน่ายจ่ายแจก (กรณีสื่อสิ่งพิมพ์) ระงับการออกอากาศ (กรณีสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์) หรือถูกสั่งปิดสื่อที่เป็นสื่อออนไลน์ได้⁶ และต่อมายังได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁷ เรื่องการกำกับดูแลการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ กรณีที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ได้ควบคุมไม่ให้มีการเสนอข้อมูลข่าวสารหรือออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย

⁴ Jaran Khosananan, *Legal Philosophy*, 16th ed. (Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2009), 108. [In Thai]

⁵ National Council for Peace and Order (NCPO), “Announcement of NCPO 97/2014,” July 23, 2014. [In Thai]

⁶ Pakorn Phuengnet, “Announcement of NCPO 97/2014,” last modified 2014, accessed November 7, 2017, <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/594365/> [In Thai]

⁷ National Council for Peace and Order (NCPO), “Announcement of NCPO 41/2016,” July 14, 2016. [In Thai]

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ (กสทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย จากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁸

ดังนั้น เห็นได้ว่ามีกฎหมายถึง 5 ฉบับ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีก 2 ฉบับที่มีเนื้อหา จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมสื่อมวลชนตามจรรยาบรรณ วิชาชีพของสื่อมวลชนอีกด้วย ดังนั้นการที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่ถูกตราขึ้นและมีเนื้อหาจำกัดเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนอยู่มากมาย จึงทำให้สื่อมวลชนไม่มีอิสระในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง และยังเปิดโอกาสให้รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เข้าควบคุม จำกัด หรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้

2. สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน

จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) ได้เน้นความสำคัญของเสรีภาพของมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิ่งที่มีคุณค่ามากที่สุดของชีวิตมนุษย์และสังคม ซึ่งนับว่าเป็นการวางหลักที่ขึ้นากการกระทำของรัฐในการให้หรือจำกัด ควบคุมเสรีภาพของประชาชน โดยเงื่อนไขที่รัฐสามารถจำกัดควบคุมเสรีภาพในการกระทำของมนุษย์ได้นั้น ต้อง เฉพาะเมื่อการกระทำนั้นจะเป็นภัยอันตรายต่อบุคคลอื่นเท่านั้น มิลล์ได้อ้างหลักอรรถประโยชน์ในการรับรองการ เติบโตคุณค่าเสรีภาพด้วยความเชื่อมั่นในผลลัพธ์ของการพัฒนาก้าวหน้าหรือความผาสุกของสังคมที่เปิดกว้างใน เสรีภาพด้านต่าง ๆ แก่มนุษย์ โดยเฉพาะเสรีภาพในด้านมโนธรรม เสรีภาพในความคิด ความรู้สึกและการแสดงออก เสรีภาพของชีวิตส่วนตัวในการกำหนดแนวทางชีวิตที่ตนปรารถนา และเสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม ซึ่ง ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน อันต้องนับเป็นอรรถประโยชน์พิเศษ⁹ กล่าวคือ เป็นความ มั่นคงปลอดภัยจากภัยอันตรายอันมีมาจากผู้อื่น และความมั่นคงปลอดภัยที่พ้นจากการแทรกแซงโดยมิชอบต่อ เสรีภาพในการแสวงหาสิ่งที่ดีงามตามธรรมชาติของแต่ละคน ดังนั้นเสรีภาพจะถูกจำกัดได้เพียงเมื่อการแสดงออก ซึ่งเสรีภาพนั้นจะเป็นภัยอันตรายต่อบุคคลอื่นเท่านั้น¹⁰

จึงเห็นได้ว่า สิทธิและเสรีภาพที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้าง ต้นคือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเสรีภาพในการพูดนั่นเอง ซึ่งเสรีภาพดังกล่าว นี้เป็นเสรีภาพที่ควรค่าแก่การปกป้องอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากคำแถลงหนึ่งซึ่งเชื่อกันว่าเป็นของ วอลแตร์ (Voltaire) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ยุคเรืองปัญญาของประเทศฝรั่งเศสว่า “ถึงข้าจะเสียฉันทสิ่งที่ท่านพูด แต่จักขอ ปกป้องสิทธิที่จะพูดของท่านไว้ด้วยชีวิต” พันธะที่มีต่อเสรีภาพในการพูดนี้รวมถึงการปกป้องคำพูดที่คุณไม่ ต้องการได้ยินเฉกเช่นเดียวกับคำพูดที่คุณต้องการได้ยิน หลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยและเป็น

⁸ Ilaw, “Compilation of Application of Section 44 of Interim Constitution,” last modified 2015, accessed June 11, 2017, <https://www.ilaw.or.th/node/3679/> [In Thai]

⁹ John Stuart Mill, *On liberty* (Canada: Batoche Books, 2001), 52-69.

¹⁰ Jaran Khosananan, *Legal Philosophy*, 224-225. [In Thai]

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations' Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 19 “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและแสดงออก ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูล ข่าวสารและข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน” และบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่หนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (The First Amendment to the US Constitution) “สภาองเกรสไม่อาจบัญญัติกฎหมาย... ที่ลิดทอนเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์ หรือการชุมนุมโดยสันติของประชาชน และการยื่นคำร้องต่อรัฐบาล เพื่อขอให้บรรเทาความทุกข์ร้อนของประชาชน” ต่างยอมรับความจำเป็นที่ต้องปกป้องการแสดงออกโดยเสรีไว้ อย่างชัดเจน ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้บ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญรากฐานของหลักการเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพในการพูด ในขณะที่เดียวกันก็แสดงการตระหนักรู้ว่าเสรีภาพดังกล่าวเปราะบางเพียงใด หากไม่ได้รับการคุ้มครอง สันนิษฐานกันว่าเป้าหมายของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่หนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา คือการป้องกันไม่ให้รัฐบาลกลางรุกรานสิทธิข้อนี้ โดยบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่หนึ่งทำหน้าที่เป็นป้อมปราการสกัดกั้นการเซ็นเซอร์ที่ถูกใช้เหมือนเป็นเครื่องมืออันชอบธรรมในการกีดกันการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาล การใช้กฎหมายหรือกำลังในการปิดปากฝ่ายตรงข้ามกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นเรื่องเย้ายวนยากจะต้านทาน หากปราศจากเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์และทำลายเหล่าผู้ที่เป็นตัวแทนของเรา รัฐประชาธิปไตยอาจเสื่อมทรามกลายเป็นรัฐที่ใช้อำนาจบาตรใหญ่ (Tyranny) ได้ แต่ไม่ใช่เฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่เป็นฝ่ายจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการพูด และก็ได้มีแต่การพูดทางการเมืองเท่านั้นที่ควรได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า ไม่มีมนุษย์คนไหนอยากให้ใครมาห้ามไม่ให้ตนได้แสดงออกและต่างอยากให้มีโอกาสรับฟัง อ่านและมองดู การแสดงออกอย่างเสรีของบุคคลอื่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการพูดจึงมีคุณค่าอย่างมากในสังคมประชาธิปไตย¹¹

สังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมซึ่งมีระบอบการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน ดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality)¹² ซึ่งหลักการที่สำคัญที่ถือว่าเป็นหลักที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ หลักนิติรัฐ เนื่องจากได้มีคำกล่าวเอาไว้ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้ หากปราศจากหลักนิติรัฐ” และเฉพาะรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นถึงจะควรค่าแก่การเรียกว่านิติรัฐ¹³ ซึ่งหลักนิติรัฐ คือ รัฐหรือระบบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม

¹¹ Nigel Warburton, *Free Speech: A Very Short Introduction*, trans. Jomphon Phithaksantayothin (Bangkok: Openworlds, 2017), 17-20. [In Thai]

¹² Bunjerd Singkhaneti, *Basic Principles of Constitutional Right, Liberty and Human Dignity*, 2nd ed. (Bangkok: Winyuchon, 2004), 19-37. [In Thai]

¹³ Woraphot Wisarutphit, *Constitutional Right and Liberty* (Research Report) (Bangkok: Office of Research Fund, 1995), 40. [In Thai]

โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและประการที่สอง รัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเรือนของรัฐ นอกจากนี้ หลักนิติรัฐไม่ได้เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจที่ได้รับมาให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นและเป็นจริงด้วย โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน ต้องผูกพันกับกฎหมายและความยุติธรรม

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจรัฐจะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดแม้จะใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยแล้ว แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะเสียหายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือการใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว หลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย¹⁴

เสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นต้องเป็นเสรีภาพตามสิทธิทางศีลธรรมที่ไม่มีใครจะพรากไปได้ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความสำนึกทางจริยธรรมอันแน่วแน่ของวิชาชีพ และความต้องการหรือสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่สื่อไม่อาจปฏิเสธพันธกิจนั้นได้ ซึ่งเวลาสื่อมวลชนไปทำหน้าที่มักจะอ้างสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ของประชาชนเป็นหลักในการเข้าไปนำเสนอข้อมูลข่าวสาร แต่ในขณะเดียวกันมิใช่ว่าสื่อมวลชนจะไม่โดนจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเลย สื่อมวลชนเองก็ต้องทำหน้าที่ของตนเองให้อยู่บนขอบเขตที่กฎหมายกำหนดด้วย หากเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายก็ไม่สามารถที่จะคุ้มครองสื่อมวลชนได้ เพราะเป็นเรื่องข้อยกเว้นที่สื่อมวลชนไม่ได้รับความคุ้มครอง¹⁵

3. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในต่างประเทศ

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ภายใต้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน¹⁶ โดยหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดง

¹⁴ Ibid, 160.

¹⁵ Wanida Saengsaraphan, *Principles and Mechanisms to Protect and Control Press Freedom as Provided in the Constitution of Thai Kingdom B.E. 2540* (Research Report) (Bangkok: Bangkok University, 2005), 10-13. [In Thai]

¹⁶ Terry Davis Hon, *Freedom of Expression in Time of Crisis* (Strasbourg: Council of Europe, 2008), 5.

ความคิดเห็นของ “ประชาชน” อยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า “หลักเสรีภาพในการพูด (Free Speech Clause)” ส่วนการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “สื่อมวลชน” อยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “หลักเสรีภาพของสื่อมวลชน (Free Press Clause)” อันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวนี้ว่าเป็นหลักที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ และรัฐบาลหรือรัฐสภาสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายใด ๆ อันมีผลเป็นการกำจัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชนตามที่กฎหมายกำหนด ในบางกรณีรัฐอาจจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ในกรณีที่เป็นไปเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยของรัฐเท่านั้น¹⁷

ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางครั้งสื่อมวลชนพยายามเปิดเผยความลับทางทหาร รัฐบาลต้องขอคำสั่งศาลห้ามเสนอข่าวความลับทางทหารนั้น กล่าวคือ แทนที่จะลงโทษผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา หลังจากเสนอข่าวแล้ว รัฐบาลกลับต้องขอคำสั่งศาลห้ามเสนอข่าวที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงบและปกติไม่ได้อยู่ในภาวะฉุกเฉิน ศาลจะไม่ออกคำสั่งห้ามสื่อมวลชนเสนอข่าวตามที่รัฐบาลร้องขอ เพราะเกรงว่ารัฐบาลจะไม่เพียงแต่ขออนุญาตสั่งห้ามเสนอข่าวเกี่ยวกับความลับทางทหารเท่านั้น แต่จะขอให้ออกคำสั่งห้ามเสนอข่าวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลด้วย¹⁸ ซึ่งอาจจะเป็นข้ออ้างที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อขัดขวางการตรวจสอบการทำหน้าที่จากสื่อมวลชน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลเอง แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมได้¹⁹

การหมิ่นประมาทในสื่อมวลชนของสหรัฐอเมริกา คือ การโฆษณาข้อความที่ทำให้คนอื่นต้องอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ในเรื่องความผิดฐานหมิ่นประมาทมีหลักกฎหมายประการหนึ่งเรียกว่า “การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นธรรม” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ บุคคลที่สร้างสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สื่อมวลชนพิจารณา แสดงให้สาธารณชนชมหรือทำงานเพื่อสาธารณะ ต้องคาดว่าตนจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หรือติชมอย่างเป็นธรรมในสิ่งที่ตนสร้างในการแสดงหรือการทำงานของตน การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นธรรมเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับมาตลอดในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁰

การเปิดเผยเรื่องส่วนตัวของบุคคลอื่นต่อสาธารณะ เป็นการเผยแพร่ความจริงที่ก่อให้เกิดความอับอายแก่บุคคลโดยเจตนา จึงต่างกับกรณีหมิ่นประมาทตรงที่กรณีนี้เป็นเรื่องจริงที่นำมาเปิดเผย แต่หมิ่นประมาทเกี่ยวกับเรื่องราวอันเป็นเท็จ ซึ่งทำให้ผู้อื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง การกระทำใดจะเป็นการละเมิดหรือก้าวล่วงสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่นั้น ศาลจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาจากการชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการเสนอข่าวนั้น ส่วนการเผยแพร่เรื่องราวอันเป็นเท็จ กรณีนี้ใกล้เคียงกับการหมิ่น

¹⁷ Bunjerd Singkhaneti et al., *Mechanisms as Provided in Section 41 of the Constitution of Thai Kingdom B.E. 2540 2540* (Research Report) (Bangkok: Thai Journalist Association, 2005), 29-45. [In Thai]

¹⁸ Sathian Cheouiprathab, *Introduction to Political Communication in the United States of America* (Bangkok: Chulalongkorn University, 1997), 57-58. [In Thai]

¹⁹ Michael W. Gamble and Teri Kwal, *Introducing Mass Communication* (New York: McGraw-Hill, 1989), 292-293.

²⁰ *Ibid.*, 47.

ประมาทในแง่ที่ว่าความเท็จเป็นองค์ประกอบหลัก แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ ความเท็จในกรณีละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวด้วยการเผยแพร่เรื่องราวอันเป็นเท็จนั้น เป็นความจริงที่ไม่ถึงขั้นทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง แต่หมิ่นประมาทจะต้องเป็นความเท็จที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง²¹

3.2 ประเทศเยอรมนี

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law of the Republic of Germany) ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 5 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรี ซึ่งความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสารณะ เสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยวิทุยกระจายเสียงและโดยภาพยนตร์ ได้รับความคุ้มครอง จะมีการตรวจข่าวไม่ได้” ตามมาตรา 5 (1) เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน หรือแม้แต่การแสดงออกโดยรูปภาพ และยังคงคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสวงหาข่าวสารได้โดยเสรี นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน ตลอดจนให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนไว้ โดยห้ามมิให้มีการตรวจข่าว หรือห้ามการเซ็นเซอร์ข่าวนั้นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนได้รับการบัญญัติรับรองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ²²

ลักษณะสำคัญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันมี 2 ประการสำคัญ คือ ประการแรก เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้โดยตรง และประการที่สอง ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิंनाคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐได้ ดังนั้นเมื่อสื่อมวลชนในฐานะประชาชนคนหนึ่งถูกระทบสิทธิ ย่อมนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินคดี ตลอดจนตีความอธิบายในกรณีปัญหาหรือข้อพิพาทต่าง ๆ ที่นำขึ้นสู่ศาล และได้วางบรรทัดฐานในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนไว้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และถูกต้องเหมาะสมตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เกิดผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศเยอรมัน มาตรา 823 ต้องเป็นสิทธิเด็ดขาด ซึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 823 วรรคแรก คือสิทธิที่จะไม่ถูกทำร้าย สิทธิในอนามย สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในกรรมสิทธิ์ และสิทธิอื่น ๆ ทำนองเดียวกับสิทธิในกรรมสิทธิ์ แม้การกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นตามมาตรา 823 วรรคสอง ต้องเป็นการกระทำต่อสิทธิเด็ดขาดเช่นเดียวกัน แต่ประมวลกฎหมาย

²¹ Wisarn Phanthuna, *Law and Mass Media Ethics* (Teaching Paper), 4th ed. (Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University, 1989), 791-793. [In Thai]

²² Thirawan Klangnarong, “Protection of Media Members’ Freedom of Speech and Protection of Personal Privacy,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 2007), 126-131. [In Thai]

แห่งของประเทศเยอรมันมีบทบัญญัติมาตรา 826 ว่า “บุคคลใดโดยจงใจก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยอาการที่ฝ่าฝืนศีลธรรมอันดี จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น” เป็นบทบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดเพิ่มเติมจากบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 823 ดังเช่นกรณีเกียรติกษัตริย์หรือศักดิ์ศรี ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญว่าไม่มีผู้ใดทำลายได้ การชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนตัวที่สมควรและแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญ และความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวได้รับความคุ้มครองอย่างกว้างขวาง ตลอดทั้งจดหมายบันทึกประจำวันในวันพิมพ์เผยแพร่ที่สาระสำคัญต้องเป็นเรื่องส่วนตัวจริง ๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นกรณีหมิ่นประมาทหรือไม่ และจะอ้างว่าเป็นความจริงเพื่อป้องกันตัวไม่ได้ แต่หากเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม แม้สิทธิที่จะไม่เปิดเผยความลับจะได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญในสิทธิส่วนตัว ศาลก็ต้องพิจารณาถึงขอบเขตแห่งสิทธิในแต่ละคดีโดยการชั่งน้ำหนักคุณค่าและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

3.3 ประเทศญี่ปุ่น

เสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1947 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชน มาตรา 21 ว่า “เสรีภาพในการชุมนุมและการตั้งสมาคม ตลอดจนเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปแบบอื่นย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง การตรวจควบคุมข่าวจะกระทำมิได้ แต่การติดต่อสื่อสารในเรื่องซึ่งเป็นความลับไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้” ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนจะไม่ถูกแทรกแซงและลิดรอนโดยอำนาจรัฐ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการแสดงออก แต่กฎหมายอาญาก็ให้โอกาสแก่บุคคลที่จะฟ้องร้องได้ หากชื่อเสียงของตนได้รับความเสียหายเพราะการกระทำของสื่อ โดยกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นตีความคำว่า “หมิ่นประมาท” แตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ เป็นการลดความน่าเชื่อถือของบุคคลในหมู่ชุมชนหรือการทำให้บุคคลได้รับการประเมินค่าต่อยกจากเพื่อนพ้อง²³ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากการตีความดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า ความผิดฐานหมิ่นประมาทในประเทศญี่ปุ่นมีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลที่ถูกสื่อมวลชนหมิ่นประมาทโดยตรงด้วย เช่น ญาติ เพื่อนพ้อง ที่ได้รับความเสื่อมเสียชื่อเสียงไปด้วย เป็นต้น

ศาลของประเทศญี่ปุ่นได้ให้คำจำกัดความ “สิทธิส่วนบุคคล” คือ สิทธิทางกฎหมายและความมั่นใจว่าชีวิตส่วนตัวของบุคคลจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยขาดเหตุผล สื่อมวลชนจึงกำหนดนโยบายที่จะเคารพสิทธิส่วนบุคคลโดยถือเป็นศีลธรรมอย่างหนึ่ง ในหลาย ๆ กรณีสื่อมวลชนจะหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยชื่อที่อยู่ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว นอกจากนี้ กฎหมายความผิดที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนมีข้อกำหนดห้ามสื่อมวลชนเปิดเผยชื่อ ภาพถ่าย หรือรายละเอียดของเด็กที่กระทำความผิด²⁴

²³ Masao Horibe, *Press Law in Japan, in Press Law in Modern Democracies: A Comparative Study* (New York: Longman, 1985), 315-318.

²⁴ Boonnam Sopha-uthok, “Press Freedom to Report and Opinion Expression as Provided in the Constitution of Thai Kingdom,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2005), 70-73. [In Thai]

4. แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย

จากปัญหาที่อธิบายมาข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน โดยในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต้องมีเนื้อหาเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้อย่างกว้างขวาง และบัญญัติเนื้อหาที่จะมาจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างชัดเจน อีกทั้ง ควรห้ามไม่ให้กำหนดเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งเอากับสื่อมวลชนที่วิจารณ์หรือติติงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่ในกรณีที่ควรเชื่อได้ว่า การเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ควรที่จะกำหนดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แทนที่การใช้ความผิดฐานละเมิดตามมาตรา 420 และมาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบททั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่คุ้มครองความเป็นส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลโดยจำกัดการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลไว้ โดยต้องมีกำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการเปิดเผยเรื่องส่วนตัวของผู้ยื่นต่อสาธารณะ และการเปิดเผยเรื่องราวอันเป็นเท็จ หากสื่อมวลชนเปิดเผยเรื่องส่วนตัวของบุคคลอื่นต่อสาธารณะและเรื่องนั้นเป็นเรื่องจริง พระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องให้ดุลพินิจแก่ศาลในการพิจารณาตัดสินคดีเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาจากประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการเสนอข่าวนั้น นอกจากนี้ ในส่วนของความรับผิดทางอาญา หากการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนทำให้บุคคลอื่นถูกหมิ่นประมาทจากบุคคลที่สาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวควรมีเนื้อหาที่ระบุถึงหลักการที่ว่า กรณีที่สื่อมวลชนได้แสดงความคิดเห็น หรือเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ในลักษณะที่สื่อมวลชนนั้นคำนึงถึงจริยธรรมของสื่อมวลชนและมีความรับผิดชอบต่อการสังคม สื่อมวลชนรวมถึงประชาชนที่ได้แสดงความคิดเห็นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท และผู้เขียนยังเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 329 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นความรับผิดของความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

กรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่สงบ ทำให้ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง พระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนฉบับนี้ ควรจะต้องระบุถึงสาเหตุในการจำกัดว่ากรณีใดสามารถจำกัดได้บ้าง อาทิเช่น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์บทบัญญัติมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงควรมีการระบุถึงวิธีการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้อำนาจอย่างเหมาะสม จำเป็น และพอสมควรแก่เหตุ และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเฉพาะผู้ที่ประกอบวิชาชีพเป็นสื่อมวลชนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการที่ควรตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา นั่นคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้ควรเป็นกฎหมายซึ่งใช้ควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนเพียงฉบับเดียว เพื่อเป็นบรรทัดฐาน และจะทำให้สื่อมวลชนกล้าใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 ได้ให้ไว้อย่างเต็มที่ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้นควรให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองนี้ได้ แต่หากอยู่ในระหว่างประกาศกฏอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถตรวจสอบมาตรการต่างๆ ได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

5. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

เมื่อประเทศไทยได้ยอมรับหลักนิติรัฐ การที่จะบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน จึงต้องใช้เท่าที่จำเป็น พอสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน และการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องตรวจสอบได้ ไม่ว่าเวลานั้น ๆ จะเป็นในยามที่บ้านเมืองปกติสุขหรืออยู่ในภาวะที่ไม่สงบก็ตาม และเมื่อสื่อมวลชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอความจริง ตรวจสอบและเผยแพร่การกระทำของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบตามแนวคิดของรัฐเสรีประชาธิปไตย สื่อมวลชนทุกแขนงจึงควรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นสื่อมวลชนจึงควรมีกฎหมายที่สร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่และกำหนดขอบเขตของสื่อมวลชนอย่างชัดเจน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สื่อมวลชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสนอข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงไปตรงมา จึงขอเสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน โดยให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนเพียงฉบับเดียว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

References

- Boonnam Sopha-uthok. "Press Freedom to Report and Opinion Expression as Provided in the Constitution of Thai Kingdom." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2005. [In Thai]
- Bunjerd Singkhaneti. *Basic Principles of Constitutional Right, Liberty and Human Dignity*. 2nd ed. Bangkok: Winyuchon, 2004. [In Thai]

-
- Bunjerd Singkhaneti, Wisanu Waranyu, Parinya Tewanarumitkul, Wanida Seangsanpan, Kanun Chanachai, and Rewadee Kwanthongyim. *Mechanisms as Provided in Section 41 of the Constitution of Thai Kingdom B.E. 2540* (Research Report). Bangkok: Thai Journalist Association, 2005. [In Thai]
- Gamble, Michael W., and Teri Kwal. *Introducing Mass Communication*. New York: McGraw-hill, 1989.
- Hon, Terry Davis. *Freedom of Expression in Time of Crisis*. Strasbourg: Council of Europe, 2008.
- Horibe, Masao. *Press Law in Japan, in Press Law in Modern Democracies: A Comparative Study*. New York: Longman, 1985.
- Jaran Khosananan. *Legal Philosophy*. 16th ed. Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2009. [In Thai]
- Mill, John Stuart. *On Liberty*. Ontario, Canada: Batoche Books, 2001.
- Sathian Cheouiprathab. *Introduction to Political Communication in the United States of America*. Bangkok: Chulalongkorn University, 1997. [In Thai]
- Thirawan Klangnarong. "Protection of Media Members' Freedom of Speech and Protection of Personal Privacy." Master's thesis, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 2007. [In Thai]
- Wanida Saengsaraphan. *Principles and Mechanisms to Protect and Control Press Freedom as Provided in the Constitution of Thai Kingdom B.E. 2540* (Research Report). Bangkok: Bangkok University, 2005. [In Thai]
- Warburton, Nigel. *Free Speech: A Very Short Introduction*. translated by Jomphon Phithaksantayothin. Bangkok: Openworlds, 2017. [In Thai]
- Wisarn Phanthuna. *Law and Mass Media Ethics* (Teaching Paper). 4th ed. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University, 1989. [In Thai]
- Worajet Phakheerat. *Explanation on State and Principles of Public Law*. Bangkok: Thammasat University Press, 2012. [In Thai]
- Woraphot Wisarutphit. *Constitutional Right and Liberty* (Research Report). Bangkok: Office of Research Fund, 1995. [In Thai]