

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ



บทสรุป

เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คือ เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) เรียกว่าเป็นเสรีภาพในทางมโนธรรมหรือเสรีภาพในทางความคิดของมนุษย์ ซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็น “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Rights) ของการเป็นมนุษย์ กล่าวคือ เป็นสิทธิเสรีภาพที่เกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นสิ่งที่คู่กับ “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) ไม่มีผู้ใดหรือสิ่งใดมาพรากไปจากความเป็นมนุษย์ไปได้ แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาตินี้ ได้ถ่ายทอดจากบรรดานักปราชญ์ไปสู่นักการเมืองและประชาชน ทั่วไป จนทำให้เกิดปฏิกิริยาทางการเมืองเพื่อต่อต้านและจำกัดอำนาจของกษัตริย์และผู้มีอำนาจปกครองสำคัญหลายครั้ง และแต่ละครั้งก็ได้มีการจัดทำเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลให้เป็นที่แน่นอน การกระทำดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ เช่น การปฏิวัติหรือการประกาศอิสรภาพของดินแดนที่อยู่ใต้การปกครองในดินแดนอื่น หรือในบางกรณีผู้มีอำนาจปกครองก็ได้มีเจตนาจะให้การรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้เป็นหลักฐานด้วยตนเอง เห็นได้จากในประเทศอังกฤษ เช่น การจัดทำมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta), Pettition of Right, Habeas Cours, Bikk of Right, Act of Settlement เป็นต้นในประเทศอังกฤษ, การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776 และได้มีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพ คือ คำประกาศอิสรภาพ (The Declation of Independence) ได้มีการนำแนวคิดสิทธิธรรมชาติมาบัญญัติรับรองไว้ และต่อมาในปี ค.ศ. 1778 รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 10 ฉบับ หรือที่เรียกรวมกันว่า “Bill of Rights” ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวอเมริกันไว้ โดยเฉพาะในส่วนของบทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (Frist Amendment) ก็ได้ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการพิมพ์ไว้อย่างชัดเจน

เห็นได้ว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิที่ได้ประกาศในอังกฤษและในสหรัฐอเมริกา ก่อน ค.ศ. 1789 มีอิทธิพลต่อคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสซึ่งในคำประกาศดังกล่าว ยอมรับการมีอยู่ของสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้เป็นสิทธิที่คิดด้วยมนุษย์

มาตั้งแต่เกิด สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่ดำรงอยู่ก่อนรัฐกับพลเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมาย บ้านเมืองหรือรัฐกำหนดให้ บทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพในทางความคิด และความคิดเห็นของ ประชาชน ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่ได้รับการรับรองถึง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแม้เป็นเรื่องทางศาสนาก็ตาม ถ้าการแสดงออก นั้นไม่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยที่กำหนดโดยกฎหมาย (มาตรา 10) เห็นได้ว่า แนวความคิด สิทธิตามธรรมชาติ ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ได้กลายเป็นต้นแบบในการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา รวมทั้งประเทศไทย ด้วย

กล่าวได้ว่า ในศตวรรษที่ 17 แนวความคิดเรื่องการรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น ซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการ ร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว ที่ถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งได้รับการคุ้มครองให้ดียิ่งขึ้น โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights) ได้มีการกำหนดรับรองไว้ใน ข้อ 19 ว่า

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

และต่อมาในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights) ขึ้นเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 14 ข้อ 17 และข้อ 19 (ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ 3)

สำหรับประเทศไทย แม้จะได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในฐานะประเทศภาคีสหประชาชาติประเทศหนึ่งก็ตาม และได้ร่วมลงนามเข้าเป็นภาคีใน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ดังกล่าวด้วย เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันผูกพันตนตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่มีผลผูกพันประเทศไทยว่าจะต้องออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิตาม กติกาฯ ดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยก็ได้ดำเนินนโยบายที่ได้สนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกติกาดังกล่าวเรื่อยมา เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ในอดีตก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองไว้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ซึ่งได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ โดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 39 ได้ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณาไว้

สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยก็ได้ยอมรับแนวความคิดดังกล่าวรับรองไว้โดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นดัชนีชี้ภาพรวมของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของแต่ละสังคมการเมืองได้ดีที่สุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นกฎหมายแม่บทแห่งกฎหมายทั้งปวง กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ แต่การให้หลักประกันดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการบังคับใช้กฎหมายและปัจจัยอื่นๆอีก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นด้วยเป็นสำคัญ

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

อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าสังคมไทยจะไม่ปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเสียเลย เนื่องจากการดำเนินชีวิตของประชาชนภายใต้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ที่ได้สั่งสอนให้มนุษย์เป็นคนดีมีศีลธรรม รู้จักใช้เหตุผล รู้จักใช้สติ พยายามหาเหตุผลของปัญหาเพื่อแก้ไขหลักเช่นว่านี้ย่อมเป็นหลักคุณค่าที่ดีในการสนับสนุนหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง

การกำหนดให้มีลักษณะของผู้ปกครองซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายธรรมชาติ ที่มีผลบังคับให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองต้องปกครองด้วยความเป็นธรรม ทำนองเดียวกับหลักกฎหมายธรรมชาติในปรัชญาสังคมตะวันตก เมื่อนำมาพิจารณาถึงแนวความคิดและวัตถุประสงค์แล้ว เราอาจจะพออนุมานได้ว่า สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน แม้เราจะไม่ได้เรียกเหล่านี้ว่าสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เนื่องจากมีบริบทที่แตกต่างกับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่เราพอจะใช้ศึกษาในลักษณะวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ เพราะต่างก็เป็นหลักการและแนวคิดที่มุ่งลดทอนและจำกัดการเบียดเบียนในสังคมมนุษย์และทำให้เกิดสังคมที่มีแต่ความสงบสุขเหมือนกัน

จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในประเทศไทย ได้เริ่มพัฒนาการมาตั้งแต่ยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยพระมหากษัตริย์ทรงมอบสิทธิเสรีภาพให้แก่สื่อมวลชนได้เท่าที่จะมอบให้ได้ตามสภาพสังคมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเสรีภาพที่สื่อมวลชนได้รับจากพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเป็นการวางรากฐานเพื่อนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป ซึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ในอดีตล้วนแล้วแต่ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนไว้เช่นกัน ในการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญอาจจะรับรองไว้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกัน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับสภาพบรรยากาศทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในขณะนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโดยเฉพาะในยุคอำนาจเผด็จการ สื่อมวลชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ต่างๆ ที่รัฐได้ออกมาควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชนโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484, ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 (ปร. 17) ,คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ปร. 42) , พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498, คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 17 เป็นต้น และสื่อมวลชนยังต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าว ภายใต้กฎหมายอื่นๆ อีก เช่น ประมวลกฎหมายอาญา, พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2522) , พระราชบัญญัติกฤษฎีกาการศึก พ.ศ. 2457, พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495, พระราชบัญญัติป้องกันการลี้ภัย พ.ศ. 2483 และ พระราชบัญญัติข้าราชการแห่งชาติ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

จากการศึกษา กฎหมายหลายฉบับในอดีต พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ หรือวิทยุและโทรทัศน์ เนื้อหาสาระแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเป็นอย่างยิ่ง และพบว่าในทางการเมืองนั้น รัฐบาลได้ใช้กฎหมายดังกล่าวควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชนและกฎหมายเหล่านั้นก็เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง เพราะบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะครอบจักรวาล เพราะบัญญัติถึงการกระทำผิดไว้อย่างกว้างๆ ไม่มีขอบเขตชัดเจน ยกต่อการปฏิบัติ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในทางที่เป็นโทษแก่สื่อได้ โดยเฉพาะการเรียกบรรณาธิการไปตักเตือนในเรื่องการเสนอข่าวเป็นประจำ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 เป็นกฎหมายเผด็จการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเป็นคนของรัฐอย่างมากมาย เพื่อจัดการกับหนังสือพิมพ์เดิมๆ เช่น ในกรณีการตีความว่า ข้อความหรือรูปภาพ ที่ลงพิมพ์ โฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้นไม่เหมาะสม เพราะเป็นการดูหมิ่น เสียดสี หรือปลุกปั่น ยุยง หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ฯลฯ นั้น กฎหมายก็บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ไม่มีอะไรเป็นกฎหมายชัดเจน แต่ตรงข้ามกลับเป็นสิ่งที่ชี้ชัดว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐ คือให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นผู้วินิจฉัยความถูกผิด ซึ่งเท่ากับว่าสิ่งไหนผิด หรือขัดต่อศีลธรรม หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับความคิด ความเห็นและความรู้สึกของเจ้าพนักงานการพิมพ์ เป็นมาตรฐาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมกับหนังสือพิมพ์ เพราะกฎหมายนี้ได้แสดงเจตนาารมณ์ ในการปิดกั้นเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้แต่เริ่มต้นแล้ว

สะท้อนให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้เป็นหลักประกันให้แก่สื่อมวลชนในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวแต่อย่างใด เพราะบางครั้งรัฐธรรมนูญก็เป็นเสมือนเครื่องมือหรือกลไกในการสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและการสงวนไว้ซึ่งอำนาจให้แก่กลุ่มอำนาจทางการเมือง เห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลหรือกลุ่มอำนาจทางการเมืองได้ใช้สื่อที่มีอยู่ในมือสร้างผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายของตนและพวกพ้องโดยการใช้สื่อเป็นกระบอกเสียงในการโฆษณาชวนเชื่อหรือใช้สื่อที่มีอยู่นั้นเป็นเครื่องมือในการโจมตีฝ่ายตรงกันข้ามโดยเสนอข่าวในทางลบหรือใส่ร้ายป้ายสี แม้แต่ในยุคประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีที่มาจากทางเลือกตั้ง การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการเซ็นเซอร์สื่อไม่สามารถกระทำได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏอยู่เรื่อยมาว่ารัฐบาลในทุกสมัยได้แทรกแซงสื่อด้วยวิธีอันแยบยลกว่ารัฐบาลเผด็จการในอดีตเสียอีก ซึ่งเป็นการบั่นทอนเสรีภาพของสื่อในการเสนอข่าว ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย จึงมิได้ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองหรือรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ทั้งนี้ยังเป็นไปตามสภาพบริบททางสังคม ตลอดจนบรรยากาศทางการเมือง อุดมการณ์หรือทัศนคติของผู้ปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิ

เสรีภาพของประชาชน กล่าวได้ว่า เสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวจะมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ เพราะว่าเป็นสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วเสรีภาพมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยดังกล่าวอย่างที่ไม่แยกกันไม่ออก โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองย่อมเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าสื่อมวลชนในประเทศนั้น สื่อมีเสรีภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่อย่างไร

เห็นได้ว่า พัฒนาการเรื่องเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่กล่าวมานั้น กฎหมายมักจะออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพมากกว่ารับรองและส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงนำไปสู่การบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41 ดังนี้

- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 39) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนจะมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพียงใดก็ตาม สื่อมวลชนไม่อาจใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวได้ตามอำเภอใจโดยปราศจากกรอบหรือขอบเขตแต่อย่างใด แต่สื่อมวลชนจะต้องใช้เสรีภาพของตนดังกล่าวนี้ภายใต้กรอบแห่ง บทบัญญัติของกฎหมาย

- การกำหนดห้ามมิให้มีการสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 39 วรรคสาม)

- การกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และวิทยุคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การจัดสรรและกำกับดูแลขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (มาตรา 40)

- การรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน รวมถึงข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในการที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการของตนโดยการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ (มาตรา 41)

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการรับรองสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่เป็นสิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นสามารถกระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้น

1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตหรือสุขภาพของประชาชน

กล่าวได้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต้องไปเพื่อเหตุผลทั้ง 4 ประการนี้เท่านั้น ในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการอื่นนอกจากนี้จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ได้ และจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 29

สำหรับในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ตามที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญเยอรมันได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ และการแสดงออกโดยวิธีอื่นใดไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญเยอรมันก็ได้กำหนดข้อจำกัดเสรีภาพไว้พอสมควร ซึ่งก็เป็นวิธีการที่แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่ให้ศาลเป็นผู้ตีความเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่า การจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในเยอรมัน เป็นไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งออกมามีได้เงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือจะจำกัดเสรีภาพได้ก็แต่เฉพาะในรูปของกฎหมายและกฎหมายเช่นว่านั้นจะออกมาได้ก็แค่โดยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องที่ว่ารัฐควรกำหนดข้อใดไว้เป็นเงื่อนไขของการออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพ ก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาสถานการณ์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในรัฐนั้นๆ ซึ่งอาจแตกต่างกัน

ซึ่งข้อนี้นับว่าแตกต่างจาก รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ แต่ในสหรัฐอเมริกาอาศัยคำวินิจฉัยศาลสูงสหรัฐอเมริกาคอยชี้ว่าสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนควรมีขอบเขตและสิ้นสุดลงเมื่อใด ทั้งนี้ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่ารัฐสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพในการพูดหรือการพิมพ์โฆษณาได้

ในปัจจุบัน แม้ว่าสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยยังได้รับการปกป้องและคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ให้นุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ในมาตรา 39 ให้นุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ รวมทั้งหลักประกันในเสรีภาพดังกล่าว และ มาตรา 41 ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนทั้งในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ รวมถึงมาตรา 40 ที่กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม แม้จะเชื่อว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่รัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้ แต่ทั้งนี้จากการศึกษาแล้วพบว่า ขอบเขตสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทั่วไป เพื่อสิ่งที่สำคัญที่สุดมีสองประการได้แก่ หนึ่ง ขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพตามมาตรา 28 ซึ่งเป็นขอบเขตที่เป็นหลักทั่วไปสำหรับทุกคน คือจะต้อง *ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน* สอง ขอบเขตตามมาตรา 34 วรรคสอง คือ การเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นภาพหรือข้อความอันเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

โดยหลักทั่วไปแล้ว การใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมมีกรอบหรือขอบเขตจำกัดเสมอ ไม่มีสิทธิเสรีภาพใดที่จะไม่มีขอบเขตจำกัด สื่อมวลชนก็ต้องใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา มาตรา 28 วรรคแรกว่า

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการเสนอข่าวของสื่อมวลชนพบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ ชัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องต่อฉบับบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. พระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 หากพิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้

- ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ที่ห้ามการขายหรือจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์ ทั้งจะยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์ด้วยก็ได้โดยเหตุเพียงเห็นว่า “อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” การห้ามขายหรือจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์นี้มีผลคล้ายกับเป็นการเซ็นเซอร์ ขำว เพราะถ้าหนังสือพิมพ์ที่จะวางแผงออกจำหน่ายไม่ผ่านมาตรฐานความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของผู้ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์ หนังสือพิมพ์เล่มนั้นๆ ก็ไม่อาจที่จะออกวางขายแก่ประชาชนได้ตามมาตรา 9 นอกจากเจ้าพนักงานการพิมพ์จะมีอำนาจสั่งงดเป็นผู้จัดพิมพ์หรือห้ามการจำหน่ายแจกแล้ว ยังมีอำนาจในการที่จะยึดแม่พิมพ์โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือ ไม่มีกำหนดระยะเวลา¹

- ให้งดการเป็นผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณา และหรือ สั่งให้งดใช้เครื่องพิมพ์,²

- การให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์ที่ใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้เสรีภาพของสื่อหนังสือพิมพ์แต่ฝ่ายเดียว โดยการละเลยการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือตัวแทนของสื่อหนังสือพิมพ์อาจจะทำให้การใช้อำนาจปราศจากการตรวจสอบจากฝ่ายอื่นและไม่อาจประกันความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อประชาชนในการใช้อำนาจได้ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจค่อนข้างสูงในหลายกรณี เช่น การให้อำนาจกำหนดคุณสมบัติผู้จะเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์³ เป็นต้น

การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจข่าวก่อนโฆษณา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่า อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือฝ่าฝืนคำสั่ง โฆษณาเรื่องเกี่ยวกับราชการทหารหรือการเมืองระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่เตือนแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรวจเรื่อง หรือข้อความก่อนโฆษณาในหนังสือพิมพ์ได้ และในกรณีที่ประเทศมีเหตุฉุกเฉิน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรวจข้อความทั้งสิ้นก่อนที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์ จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบข่าวหรือบทความก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นได้เฉพาะระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการสู้รบเท่านั้น

การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งปิดโรงพิมพ์ได้เป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ห้ามไม่ให้รัฐสั่งปิดโรงพิมพ์

¹ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 9

² พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 21

³ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 33

⁴ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 34

⁵ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 35

ถ้าเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตามความในมาตรา 34 เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ ให้คำคัดค้านเป็นหนังสือสั่งให้หนังสือพิมพ์เสนอเรื่องหรือข้อความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน หรือในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศหรือมีการสงคราม เห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ให้อำนาจกว้างขวางมากแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเป็นคนของรัฐเพื่อจัดการกับหนังสือพิมพ์เดิมที่ในการห้าม สิ่งพิมพ์หรือเซ็นเซอร์เนื้อหาสาระของหนังสือพิมพ์อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นลิดรอนและจำกัดเสรีภาพในการที่จะเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์จึงไม่ต่างอะไรกับการปิดโรงพิมพ์นั่นเอง⁶

- เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์ที่ละเมิดนั้นต่อไป และจะให้ยึดหนังสือพิมพ์นั้นทั้งหมดก็ได้⁷

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการห้ามการขายหรือจำหน่ายจ่ายแจกสิ่งพิมพ์/ สั่งยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์/ ใ้คงการพิมพ์ /สั่งให้คงใช้เครื่องพิมพ์ / ห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์ / หรือสั่งให้พักใช้ หรือถอนใบอนุญาตหรือสั่งงดการเป็นผู้โฆษณา ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้มีผลเท่ากับเป็นการปิดโรงพิมพ์ เพราะเมื่อหนังสือพิมพ์ไม่สามารถขายและจำหน่ายจ่ายแจกหรือไม่มีแม่พิมพ์ที่เป็นสิ่งสำคัญในการพิมพ์ ย่อมทำให้หนังสือพิมพ์นั้นไม่สามารถที่จะใช้เสรีภาพในการพิมพ์ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นลิดรอนและจำกัดเสรีภาพในการที่จะเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์จึงไม่ต่างอะไรกับการปิดโรงพิมพ์นั่นเอง เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการพิมพ์ ถือได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 39 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

และการที่เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจที่สามารถใช้อำนาจสั่งตรวจข่าวก่อนโฆษณาได้ เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 39 วรรคสาม บัญญัติว่า “การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ได้บัญญัติว่า “การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้” เพราะถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน และเป็นการขัดกับหลัก

⁶ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 36

⁷ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 39

ปฏิกิริยาสากลเรื่องสิทธิการรับรู้ (Right to Know) ของประชาชนอีกด้วย รวมถึงส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากเกรงว่าเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีการใช้ดุลพินิจที่ขัดแย้งกับสื่อหรือกับสังคม จึงควรยกเลิกอำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น ตามมาตรา 9, มาตรา 21, มาตรา 33, มาตรา 34, มาตรา 36 และมาตรา 39 ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 จึงน่าจะขัดต่อมาตรา 39 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติ มาตราต่างๆ ที่กล่าวมาในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ไม่สามารถใช้อย่างบังคับได้ เพราะมาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ในเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว พระราชบัญญัติการพิมพ์ย่อมล้าสมัย และจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปถ้าไม่ยกเลิกเงื่อนไขข้อกำหนดทั้งหมด ไม่ว่าในกรณีใดก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มีผลบังคับใช้เหนือพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ หากตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างกว้างๆ ก็น่าจะหมายความว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะตั้งปิดสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อแขนงอื่นๆ และไม้อาจจะห้ามการเผยแพร่การเสนอข่าวหรือบทความได้อีกต่อไป เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

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

อย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจที่จะเกิดผลอันเป็นจริงในทางปฏิบัติได้เลย หากปราศจากซึ่งกระบวนการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันองค์กรที่มีหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยจะกล่าวถึงการตรวจสอบและควบคุมกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่พึงระลึกว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์นิติบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรานี้ได้ กฎ ระเบียบ หรือประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ ไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะ

สามารถพิจารณาได้ตามมาตรา 264 หรือกรณีโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาได้ตามมาตรานี้ รวมทั้งไม่มีอำนาจพิจารณากรณีที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลอื่นด้วย

ดังนั้น ในเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว พระราชบัญญัติการพิมพ์ย่อมล้าสมัย และจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปถ้าไม่ยกเลิกเงื่อนไขข้อกำหนดทั้งหมด ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มีผลบังคับใช้เหนือพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ หากตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างกว้างๆ ก็น่าจะหมายความว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะตั้งปิดสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อแขนงอื่นๆ และไม่อาจจะห้ามการเผยแพร่การเสนอข่าวหรือบทความได้อีกต่อไป เพราะบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการพิมพ์ของสื่อหนังสือพิมพ์ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

2. พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2489

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ต่างๆ ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่วางอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้ผูกขาดกิจการ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีจึงไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อ หรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรง และกฎระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2489 เห็นได้ว่า บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่น ข้อ 35 ของ ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ระบุให้อำนาจในการปิดสถานีเป็นของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กกช. ตามระเบียบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. พระราชบัญญัติกฤษฎีกาการศึกษา

ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ หรือยกเว้นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ต่อไป หรือหากในกรณีที่สื่อถูกบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ อาจจะใช้สิทธิในทางศาลได้ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือหากพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มิได้ถูกกล่าวยกขึ้นในชั้นศาลก็ตาม แต่ยังมีช่องทางในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามที่กล่าวมาแล้ว

จากการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

1. กรณีปัญหาในทางปฏิบัติตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ

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

การใช้รูปแบบคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดีในการประกันความมีอิสระของผู้คัดเลือก จึงต้องปรับปรุงให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพกว่าในปัจจุบัน (ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศไว้แล้ว ในหน้า 242-244)

ดังนั้น ควรดำเนินการให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการ กสช. จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์

2. กรณีปัญหาในทางปฏิบัติ ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ อาจพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

2.1 กรณีปัญหาตามมาตรา 41 วรรคแรกเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนตามหลักมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญไม่สามารถมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนได้ จนกว่าจะมีมาตรการทั้งด้านกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกในการคุ้มครองสิทธิและมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนสถาบันสื่อมวลชนให้เข้มแข็ง

เพื่อสร้างองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและบังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการเสรีภาพตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ*

2.2 กรณีปัญหาตามมาตรา 41 วรรคสอง สำหรับสื่อมวลชนผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 41 วรรคสองได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ได้รับรองเสรีภาพของบุคลากรในภาครัฐให้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นทางสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้เท่าเทียมกับบุคลากรภาคเอกชน แม้รัฐธรรมนูญคุ้มครองสื่อมวลชนที่เป็นของรัฐ แต่ขณะเดียวกันนั้นมีข้อจำกัดว่าจะต้องไม่ขัดต่อวินัยหรือจรรยาบรรณ ทั้งนี้ จะปรากฏหลักการอยู่ใน มาตรา 64 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กล่าวได้ว่า ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในฐานะข้าราชการพลเรือนก็คือ วินัยและจรรยาบรรณของข้าราชการ โดยบัญญัติไว้เป็นข้อห้าม ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของจรรยาบรรณของข้าราชการ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน

ตามที่กล่าวมานั้น เห็นได้ว่า ในฐานะข้าราชการ จะต้องปฏิบัติงานในฐานะสื่อมวลชนด้วยแล้ว คงจะต้องใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยต้องประสานจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชนให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณและวินัยของข้าราชการด้วย เพราะความเป็นสื่อมวลชนในสังคมประชาธิปไตยนั้น นอกเหนือจากต้องซื่อสัตย์ต่อมวลชนและต่อวิชาชีพแล้ว ในความเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประพฤติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดด้วย กล่าวได้ว่าการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 41 วรรคสอง ก็อาจมีปัญหาในการใช้เสรีภาพตามมาตรา 64 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “วินัย” เช่น ชักคำสั่งผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ฯลฯ

จากการศึกษาพบว่า มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ความในวรรคสองที่กำหนดให้ข้าราชการมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่งจะมีปัญหาหรือไม่ เพราะข้าราชการ

* ดังกรณีตัวอย่าง การกระทำของฝ่ายบริหารสถานีโทรทัศน์ไอทีวีทำการแทรกแซงการทำหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในฝ่ายข่าวในสถานีโทรทัศน์ไอทีวี เมื่อสื่อมวลชนพยายามโต้แย้งสิทธิกับฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหน้า 248-250.

จะต้องมีวินัย แต่คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ควรรับรองเสรีภาพของข้าราชการในกรณีข้างต้นไว้ก่อน เพื่อจะได้มีการแก้ไขเรื่องวินัยของข้าราชการดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ*

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ควรดำเนินการตรากฎหมายคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ได้มีการตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนในปัจจุบัน นั่นคือ “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาบางประเภทที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน แต่ทั้งนี้ก็เป็นกรจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพ ตามบทบัญญัติ มาตรา 39 วรรคสอง และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*

ดังนั้น สิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าในการตรากฎหมายควรจะให้คำนึงถึงคือ ถ้าหากต่อไปรัฐจำเป็นต้องตรากฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตหรือสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ อย่างไรก็ตามต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิเสรีภาพจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่สื่อมวลชน ซึ่งเป็นประชาชนคนหนึ่งว่าจะไม่ถูกรัฐตรากฎหมายที่ไม่ชอบธรรมมาลิดรอนสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

* บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 เมษายน 2540.

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ในหน้า 289-298.

ข้อเสนอแนะ

1. เห็นควรยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ หรือยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ต่อไป
2. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2489 และกฎระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญหรือยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ต่อไป
3. ควรดำเนินการให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการ กสช. จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ
3. ให้มีมาตรการทั้งด้านกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกในการคุ้มครองสิทธิและมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนสถาบันสื่อมวลชนให้เข้มแข็ง เพื่อสร้างองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
4. ควรดำเนินการตรากฎหมายคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในภาคเอกชน และให้มีการแก้ไขกฎ ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องวินัยของข้าราชการ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในภาครัฐได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 41 แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป