

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ความก้าวหน้าทางสังคม และเทคโนโลยีมีการพัฒนามากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีต่างๆ ซึ่งข้อมูลข่าวสารนั้นได้ถูกส่งได้ง่ายขึ้น โดยมีผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นสื่อกลางในการเสนอข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารโดยทั่วกัน และในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เสรีภาพของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนมีความสำคัญมาก เพราะเป็นเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออก และถ้าผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนในประเทศมีเสรีภาพ ก็เท่ากับว่าประชาชนของประเทศนั้นมีเสรีภาพในการเข้าถึง และรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสังคม และรัฐบาลมากเท่านั้น โดยผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนจะเป็นสื่อกลางในเสนอข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐกับประชาชน หรือเป็นสื่อกลางในการนำเสนอเรื่องราวข่าวสารต่างๆ ระหว่างประชาชนกันเองด้วยเช่นกัน สภาพการณ์ของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนภายใต้กรอบระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในฐานะเป็น “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ของพลเมืองประกอบกับ หลักนิติรัฐ โดยการปกครองโดยกฎ (norms) หรือปกครองโดยกฎหมาย (normativisme) ถือเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศโดยมุ่งเน้นที่จะให้หลักประกันสูงสุดแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการบังคับให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ หรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย (the rule of law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมในลักษณะของความสามารถของมนุษย์ภายใต้ดินแดนแห่งเสรีภาพ (sphere of individual liberty)¹ และมีผลในทางการบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง

แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ ถือว่าเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน (Human rights) สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งกำเนิด เป็น

¹ วนิดา แสงสารพันธ์. (2551). หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11.

คุณลักษณะประจำตัวของแต่ละคนที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีอิสระที่จะสามารถปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้

จากแนวคิดที่กล่าวมา เป็นที่มาของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) หมายถึง เป็นสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ คือ สิทธิที่เราจะแสดงออก หรือสื่อสารความรู้สึกรู้สึกนึกคิด หรือความเห็น ด้วยการพูด การแสดงท่าทาง หรือการสื่อสารด้วยตัวหนังสือ ในรูปแบบต่างๆ เช่น เสียงเพลง ภาพถ่าย ภาพกราฟฟิก หรือภาพเคลื่อนไหว นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิในการค้นหาข้อมูล เข้าถึง หรือรับข้อมูล ความรู้สึกรู้สึกนึกคิด ความเห็นที่มีการสื่อสาร และเผยแพร่ด้วย การแสดงความคิดเห็นนั้นระหว่างบุคคล หรือประชาชนกับรัฐเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่จะเป็นผู้นำเสนอข่าวสาร ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นในยุคปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญต่อชีวิตประจำวันของผู้คนจำนวนมาก โดยในระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจึงมีหน้าที่สำคัญในการเป็นปากเสียงเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน ซึ่งภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนควรมีสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) ในข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และเพื่อเป็นการดำเนินชีวิตในสังคมได้สงบสุข และปลอดภัย

ต่อมาได้มีการพัฒนาการในทฤษฎีว่าด้วยหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทำให้ความหมายของเสรีภาพไม่มีความแตกต่างจากคำว่าสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจถูกจำกัดได้ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยเฉพาะเสรีของการพูด และการพิมพ์ เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐ และถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ระหว่างผู้ถืออำนาจด้วยกันให้อยู่ในระบบ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนั้น ภายหลังจากที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการปฏิวัติ และมีประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (the declaration of the rights of man and of the citizen) และในภายหลังในปี ค.ศ. 1948 มีการลงมติในสหประชาชาติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (universal declaration of human rights) ซึ่งสิทธิที่ได้รับการรับรองจากปฏิญญานี้เป็นสิ่งที่ทุกรัฐจะต้องยอมรับ ปฏิบัติตาม และถือว่าปฏิญญานั้นเป็นนิติกรรมระหว่างประเทศที่วางหลักการไว้ เช่น มาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิดเห็น และการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการสอดแทรก และที่จะแสวงหารับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความคิดเห็นผ่านสื่อใดๆ และ โดยไม่ต้องคำนึงเขตแดน”²

² แปลและเรียบเรียง โดย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO)

ตามหลักของรัฐธรรมนูญ อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนต้องมีความเสมอภาคกัน การคำนึงถึงความสำคัญของเสรีภาพ รัฐธรรมนูญต้องมีหลักประกันในการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน และต้องมีการตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น บุคคลจึงมีเสรีภาพ เท่าที่ไม่ถูกบังคับให้กระทำ หรือไม่กระทำสิ่งที่ตนเองไม่ต้องการ และบุคคลจะต้องไม่ถูกขัดขวาง หน่วงเหนี่ยว ให้กระทำหรือไม่กระทำ ตราบเท่าที่การกระทำของบุคคลนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือความสงบสุขของสังคม หรือความมั่นคงของประเทศ

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นถือเป็นองค์ประกอบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นเป็นสื่อกลางในการแจ้งข่าวสารระหว่างประชาชนด้วยกันเอง รวมถึงระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย ซึ่งสื่อมวลชนยังมีหน้าที่ในการหาข้อมูลข่าวสาร และความคิดต่างๆ ดังนั้นผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเสรีภาพ และจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการทำหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพราะว่า สิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย

สิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ.2540 ซึ่งมีหลักการ และเหตุผล เพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยคำนึงถึงความคิดของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งความคิดเห็นของประชาชนจะเป็นตัวช่วยในการกำกับดูแล และสร้างสรรค์สังคมได้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้โดยเฉพาะ และมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งมีหลักการประกันสิทธิเสรีภาพไว้ใน

มาตรา 39 คือในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การสื่อความนั้นบุคคลย่อมสามารถทำได้อย่างอิสระ แต่การใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งก็ยังมีข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิไว้ คือเพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน³

ตามบทมาตรา 39 วรรคหนึ่งนั้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มิได้คุ้มครองแต่เฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน แต่ยังคงคุ้มครองถึงประชาชนโดยทั่วไปด้วย ทั้งนี้ การพูด การแสดง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. มาตรา 39

ความคิดเห็น การเขียน ประชาชนย่อมต้องมีเสรีภาพเหมือนกันทุกคน เสรีภาพในเสนอข่าวสาร และแสดงความคิดเห็นก็ต่อเมื่อประชาชนมีเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้โดยเฉพาะ และมีมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งมีหลักการประกันสิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา 45⁴ ก็มีหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักแนวความคิดเดียวกับมาตรา มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และมาตรา 46 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ⁵

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้ใน

มาตรา 35 บุคคลซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

การให้นำเสนอข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม...⁶

เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้กว้างในการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจึงเกิดปัญหาในการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาในเรื่องขององค์กรที่มีอำนาจในการควบคุม และดูแลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดจากการที่ไม่มีหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนโดยตรง

ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนในการกำหนดเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพียงกำหนดให้การใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนให้ไปเป็นไปตามจริยธรรมวิชาชีพ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. มาตรา 45

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. มาตรา 46

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 35

สภาพปัญหานี้เกิดจากการที่จริยธรรมวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นมีสภาพบังคับเพียงสมาชิกเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป

ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ผู้ถูกระทำละเมิดโดยผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น ได้ใช้เสรีภาพของตนเองทำให้เกิดความเสียหายกับบุคคลอื่น ในการกระทำของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนควรที่จะกำหนดถึงการกระทำที่มีเป็นความผิดเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

ประการที่สี่ ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของสภาพของบุคคลตามกฎหมาย สภาพปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดจะสภาพสังคมในปัจจุบันนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปทำให้สภาพของบุคคลแบ่งออกเป็นบุคคลธรรมดาและบุคคลสาธารณะเป็นต้น ในเรื่องของบุคคลสาธารณะนั้น ซึ่งบุคคลสาธารณะเป็นบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจในการใช้ชีวิตของบุคคลเหล่านี้ ในการนำเสนอข่าวสารของบุคคลสาธารณะก็จำเป็นต้องมีขอบเขตที่ต่างจากบุคคลทั่วไป ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารก็ควรมีขอบเขตของบุคคลสาธารณะด้วยเช่นกัน เพราะว่า บุคคลสาธารณะก็เป็นบุคคลตามกฎหมายซึ่งมีสิทธิเสรีภาพความเป็นส่วนตัวเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา กฎหมายควรมีการบัญญัติในเรื่องของบุคคลสาธารณะไว้อย่างชัดเจน

ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวให้เกิดความชัดเจน เพื่อหาแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้เกิดมาตรฐานในการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารได้ถูกต้อง

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรมในการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่กระทบต่อสิทธิส่วนตัว
3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน
4. เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่กระทบต่อสิทธิส่วนตัว

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในการรับรองเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดจริยธรรมไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้น ไปกระทบต่อสิทธิส่วนตัวของผู้อื่น ดังนั้นผู้วิจัยมีความเห็นสมควรที่จะให้มีการกำหนดหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพขึ้นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษา แนวคิดทฤษฎี คำพิพากษาของศาล ตลอดจนแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนภายใต้รัฐธรรมนูญ และศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากเอกสาร ตำรา หนังสือ บทความ คำอธิบายกฎหมาย ฎีกาบทกฎหมาย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทความ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และแหล่งข้อมูลต่างๆ โดยนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ เพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลที่ได้มานั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้ นำมาวิเคราะห์ และประมวลเป็นข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรมในการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่กระทบต่อสิทธิส่วนตัว
3. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

4. เพื่อให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ
สื่อมวลชนที่กระทบต่อสิทธิส่วนตัว