



* เจอลิมพร อุ่นแก้ว

เสรีภาพสื่อมวลชนไทย ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญใหม่



“มนุษย์เกิดมามีอิสระเสรีภาพ แต่ทุกหนทุกแห่งมนุษย์ถูกจำจองอยู่ในโซ่ตรวน”

(มอง ฌาคส์ รูสโซ : ค.ศ. ๑๗๖๔)

ในจำนวนดาซึ่งที่วัดความเป็นประชาธิปไตยโดยทั้งหมด **ตราซึ่งเสรีภาพ** (Freedom หรือ Liberty) เป็นส่วนที่ได้รับการกล่าวขานถึงมากที่สุด นอกจาก **ตราซึ่งเสมอภาพ** (Equality) **ภราดรภาพ** (Fraternity) ซึ่งเป็นหัวใจหลักของสังคมเสรีและหัวใจอื่นๆ เช่น **สิทธิมนุษยชน** (Human right) **การปกครองโดยชนกลุ่มใหญ่** (Majority Rule) **การปกครองโดยตามชอบธรรม** (Legitimacy) **การมีส่วนร่วม**

(Participation) **การแบ่งแยกอำนาจ** (Differentiation) ตลอดจนการมี **สถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย** (Democratic Institutionalization) และแนวคิดทางการเมืองเสรีอื่นๆ ก็ดูจะเป็นเรื่องเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับกรอบเสรีภาพทั้งสิ้น

ในนัยเดียวกัน สถาบันการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย สถาบันการเมืองส่วนที่มีบทบาทในแนวทางและได้รับการกล่าว

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : วารสารศาสตรมหาบัณฑิต (สื่อสารมวลชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขานมากที่สุด คือ สถาบันสื่อมวลชน ที่ได้รับสมญาว่าเป็น “ฐานันดรที่สี่” นอกจากสถาบันการเมืองหรือฐานันดรอื่นๆ เช่น รัฐสภา รัฐบาล พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทั้งปวง

เสรีภาพของสื่อมวลชนไทยเป็นประเด็นที่ร้อนแรงที่สุดในศตวรรษที่ ๑๙ ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองมาสู่แนวทางประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ เสียใบ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. ๒๔๗๕, ๒๕๑๖, ๒๕๓๕ เช่นเดียวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการต่อสู้ในประเด็นเสรีภาพของสื่อมวลชนในยุโรปในศตวรรษที่ ๑๙ และสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ ๑๙

เนื่องจากเสรีภาพสื่อมวลชนนั้นเกี่ยวข้องกับและผูกพันเหมือนเป็นเนื้อเดียวกันกับเสรีภาพของสังคมการเมืองมาโดยตลอด และมีปรากฏการณ์คล้ายๆ กันในประวัติศาสตร์ในการต่อสู้เพื่อเสรีภาพของมนุษยชาติ ซึ่งมีเสรีภาพเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ทั้งนี้ เพราะเสรีภาพสื่อมวลชนแท้จริงแล้ว คือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดต่อสิทธิมนุษยชน สิทธิแห่งการรับรู้ (The Right to Know) และเสรีภาพในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อื่นๆ หากวิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีปทัสฐานทางสังคม (Normative Theory) ที่ซึ่ง ซีเบอร์ท และ วิลเบอร์ ชแลมส์ เขียนบรรยายไว้โดยละเอียด เมื่อ ๕๐ ปีก่อน ในหนังสือเรื่อง

ทฤษฎีสื่อมวลชนในสังคมสี่แบบ (Four Theories of the Press)

ความร่อนแรงในประเด็นเสรีภาพสื่อมวลชนไทยดูคล้ายๆ จะลดลง เมื่อสังคมการเมืองพยายามก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบมากขึ้น ในขณะที่เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาไปมาก ประกอบกับสังคมไทยดูจะเคยชินต่อการขาดเสรีภาพ และการละเมิดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จึงไม่สู้จะรู้สึกรู้สากับการถูกกดขี่ทางเสรีภาพเท่าที่ควร

บางท่านกลับมองว่า สื่อมวลชนไทยมีเสรีภาพ “มากเกินไป” ด้วยซ้ำ เนื่องจากการติดยึดกับวิธีคิดแบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) ประนีประนอมและโอบอ้อมอารี ที่เคยชินมาตั้งแต่เกิด จนลืมไปว่าสื่อมวลชนแท้ที่จริงนั้น ไม่ได้มีเฉพาะหนังสือพิมพ์ มีวิทยุและโทรทัศน์ที่ไม่ได้เป็นของเอกชนและสื่ออื่นๆ อีกด้วย และการจำกัดเสรีภาพสื่อมวลชนนั้น เป็นความเลวร้ายที่ไม่อาจประนีประนอมได้ โดยเฉพาะในฐานคติของสังคมเสรีนิยม

ตรงดูให้ดี จะเห็นได้ว่าสังคมไทยยังมีปัญหาเกราะกรังเรื่องเสรีภาพ ผู้คนยังกราบแทบเท้าผู้คนโดยปราศจากเหตุผล บางครั้งยังขึ้นชอบต่อวิธีคิดแบบอำนาจนิยมติดเชื้อ “ข้าพเจ้าขอรับผิชอบแต่เพียงผู้เดียว” ของนายกจอมเผด็จการท่านหนึ่ง ซึ่งนิยมใช้รัฐธรรมนูญที่เขียนไว้สั้นๆ แต่มีมาตรา ๑๗ ให้

อำนาจตรวจสอบติดตามแบบเบ็ดเสร็จครอบจักรวาล ตามแบบฉบับของสังคมที่ติดรูปแบบ “รัฐเข้มแข็ง สังคมอ่อนแอ” มาเนิ่นนาน รวมทั้งชื่นชอบต่อวิถีคิดที่เด็ดขาด รวดเร็ว จนลืมไปว่า ความรวดเร็ว เด็ดขาดแบบเผด็จการนั้น ได้มีส่วนในการทำลายสิทธิ เสรีภาพ สัจจะ (Truth) และความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) ให้ลดน้อยถอยลง จนผลผลิตจากภูมิปัญญาใหม่ๆ (Productivity Wisdom) ในสังคมมีน้อยตามไปด้วย

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นดัชนีชี้ภาพรวมของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของแต่ละสังคมการเมืองได้ดีที่สุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทแห่งกฎหมายทั้งปวง กฎหมายอื่นจะขัดแย้งมิได้

หากรัฐธรรมนูญมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้โดยกว้างขวาง ปราศจากเงื่อนไข เช่น รัฐธรรมนูญในอดีตของไทยปีพ.ศ. ๒๔๙๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้วกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพอื่นๆ ก็มีอาจนำมาใช้ได้ แต่เสียดายที่รัฐธรรมนูญเหล่านี้ มีอายุไม่ยืนยาว ถูกคณะรัฐประหารฉีกทิ้งไปเสียหมด

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งอดีตปี พ.ศ. ๒๔๙๙, ๒๕๑๑, ๒๕๑๙ หรือ ๒๕๒๑ ต่างกำหนดเสรีภาพสื่อมวลชนโดยมีเงื่อนไขจำกัดไว้ทั้งสิ้น เช่น เงื่อนไข “ความมั่นคงของรัฐ” หรือเงื่อนไข “ความสงบเรียบร้อยของสังคม” ซึ่งตีความได้อย่างกว้างขวางคลุมหาสมุทร รัฐจึงอาจ

ออกกฎหมายลูก หรือตีความตามอรรถวิสัยได้โดยง่าย โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศถูกปกครองโดยหมู่ชนที่เรียกว่า “คนาริปไทย” ในคราวเผด็จการอำนาจนิยม

สิ่งที่น่าพิศวงระหฤ์ในที่นี้ คือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เพราะมีการประชุมยกร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐ-ธรรมนูญ (สสร.) ทั้งการเลือกตั้งมาจากประชาชน และผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และให้เสรีภาพสื่อมวลชนเต็มใบหรือไม่

ในขณะเดียวกัน มีข้อน่าพิศวงระหฤ์พาดพิงไปถึงประเด็นที่ว่า สื่อมวลชนปัจจุบันมีเสรีภาพและความรับผิดชอบอันควรแก่การให้เสรีภาพหรือยัง แค่นั้น เพียงใดจึงจะเป็นความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ในการพัฒนา สื่อมวลชนไทยปัจจุบัน โดยเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีต และอาจจะมีการเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมในโอกาสต่อไป

บทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีหลักการบัญญัติไว้โดยตรงในมาตรา ๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมาย ด้วยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระ

ทำได้ เว้นแต่ด้วยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”

ระดับของเสรีภาพ

ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓๙ หากมองในแง่เสรีนิยมเพื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ให้เสรีภาพสื่อมวลชนน้อยกว่า ระดับของเสรีภาพโดยทั่วไปค่อนข้างต่ำกว่า เพราะมีเงื่อนไขจำกัดบังคับไว้มากมาย และยากแก่การตีความ เช่น วรค ๒ ของมาตรา ๓๙ ที่ว่า

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่

๑. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

๒. เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ.....ของบุคคลอื่น

๓. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือมีศีลธรรมอันดีของประชาชน

๔. เพื่อป้องกันเพื่อระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน ”

จะเห็นได้ว่าเสรีภาพที่ให้กับสื่อมวลชนนั้นยังมีเงื่อนไขจำกัดไว้ถึง ๔ ข้อ โดยเฉพาะข้อ ๑ “.....ความมั่นคงของรัฐ” และ ข้อ ๓ “.....

ความสงบเรียบร้อยเพื่อศีลธรรมอันดี...” ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเผด็จการหลายฉบับก็ยังมีอยู่ครบ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ บัญญัติไว้กว้างยากแก่การตีความเป็นอย่างยิ่ง

แต่หากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเผด็จการอำนาจนิยม เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะให้เสรีภาพสูงกว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๙ ไม่ได้บัญญัติเรื่องเสรีภาพสื่อมวลชนไว้โดยตรงเลย ในปี พ.ศ.๒๕๑๙ จึงมีการปิดหนังสือพิมพ์นับสิบครั้งโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ ในส่วน พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอยู่ในระดับต่ำที่สุด และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยไว้สูง ในแง่ของความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และแม้แต่การทำให้ประชาชน“ตื่นตระหนกตกใจกลัว”ซึ่งตีความได้กว้างขวางมาก นับเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างอภัยศ เพราะจำกัดเสรีภาพสื่อมวลชนสูงมาก จนถูกสื่อมวลชนเรียกร้องให้ยกเลิก และได้ยกเลิกไปในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔๒ ได้รับการกล่าวขวัญว่า จำกัดตัดทอนเสรีภาพสื่อมวลชนมากที่สุดในประวัติศาสตร์เสรีภาพสื่อมวลชนไทย

ห้ามปิดโรงพิมพ์ สถานวิทยุ หรือ สถานีโทรทัศน์

ยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญไทยฉบับใด ที่

ระบุชัดเจนถึงการห้ามปิดสื่อมวลชนเท่า
รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งมาตรา ๓๙ วรรค ๒
เขียนไว้ชัดเจนว่า

“การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจาย
เสียง หรือสถานีโทรทัศน์ เพื่อรบกวนเสรีภาพ
ตามมาตรานี้จะกระทำมิได้”

มีลักษณะการคุ้มครองที่ชัดเจน แต่มี
เงื่อนไขอยู่ว่า“เฉพาะตามมาตรานี้” เท่านั้น จึง
เป็นการให้เสรีภาพที่มีเงื่อนไขอยู่ดี เพราะอาจ
จะมีการจำกัดเสรีภาพวิธีอื่น เช่น ตามมาตรา
๓๙ วรรค ๑ หรือการปิดตามมาตรา ๓๙ ก็อาจ
จะเป็นข้อยกเว้นได้ เป็นต้น

บทบัญญัติห้ามปิดโรงพิมพ์และมีเขียน
ไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๙ และรัฐธรรมนูญ
อีกหลายฉบับ แต่การห้ามปิดสถานีวิทยุกระจาย
เสียงและโทรทัศน์ ยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับ
ใดเขียนไว้ อาจจะเป็นเพราะว่าสถานีวิทยุไทย
(๔๔๕ สถานี) และโทรทัศน์ไทย (๑๐ สถานี)
ล้วนแต่เป็นสถานีที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งสิ้น
เพิ่งจะมีสถานีโทรทัศน์ซึ่งเป็นของเอกชน ที่ได้
รับสัมปทานจากรัฐ คือ PTV เมื่อไม่กี่ปีนี่เอง จึง
เป็นไปได้ว่า ในอนาคตหากมีการรัฐประหารยึด
อำนาจ สถานีโทรทัศน์ PTV อาจเปิดให้ข่าวสาร
โดยเสรีได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกฉีก
ไปเสียก่อน

ห้ามเซ็นเซอร์ข่าว บทความ

มาตรา ๓๙ วรรค ๓ ได้บัญญัติไว้ว่า

“การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้า

หน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาให้หนังสือพิมพ์
สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะ
กระทำมิได้ เว้นแต่.....ในภาวะสงคราม หรือ
การรบ.....”

บทบัญญัตินี้ คล้าย ๆ กับบทบัญญัติ
มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๙ แทบ
ทุกประการ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้นถือเป็น
รัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนสูงที่สุด
โดยการห้ามการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์อย่างชัด
เจน

แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน
ให้เสรีภาพในระดับสูงกว่า เพราะนอกจากห้าม
ตรวจเซ็นเซอร์ข่าวหนังสือพิมพ์แล้ว ยังห้าม
ตรวจเซ็นเซอร์ แม้แต่สถานีวิทยุกระจายเสียง
และโทรทัศน์ ซึ่งออกจะเป็นบทบัญญัติกว้างมาก
ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยยังไม่เคยมีการให้เสรีภาพ
อย่างนี้มาก่อน เนื่องจากสถานีวิทยุและโทรทัศน์
ในประเทศไทยเป็นของรัฐ จึงมีการตรวจและ
ควบคุมข่าวโดยคณะกรรมการผู้ควบคุมสถานี
เช่น กองทัพบก และกรมประชาสัมพันธ์ อยู่อย่าง
เป็นปกติ เมื่อมีการห้ามเด็ดขาด จึงเป็นบท
บัญญัติที่ทำลายมาก

**เจ้าของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนต้องมี
สัญชาติไทย**

มาตรา ๓๙ วรรค ๔ บัญญัติไว้ว่า

“เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อ
มวลชนอื่น ต้องเป็นบุคคล สัญชาติไทย.....”

หากมองในแง่ของโลกาภิวัตน์ โลก

ไร้พรมแดน (Borderless World) และความเป็นสากลทางการสื่อสาร บทบัญญัตินี้ค่อนข้างจะคับแคบและจะมีผลต่อการเจริญเติบโตของสื่อมวลชนพอสมควร โดยเฉพาะการก้าวสู่เวทีแข่งขันของสื่อมวลชน และเพื่อพัฒนาการนำเสนอข่าวสารในเมืองไทย สู่ความเป็นสากล(Internationalization) หรือการเชื่อมโยงกับทางด่วนข้อมูลข่าวสาร (Information Superhighway) ในระดับสากลการใช้ **“สัญชาติ”** มาจำกัดการเติบโตและการแข่งขันจากภายนอก อาจทำให้สื่อมวลชนไทยไม่เติบโต และไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร

หากมองในแง่ของชาตินิยม(Nationalism) ก็ดูจะเป็นการสนับสนุนและคุ้มครองอาชีพไว้สำหรับคนไทย และมีส่วนในการป้องกันด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นฐานคติอันยาวนานของกองทัพและระบบราชการซึ่งควบคุมสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ไทยมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม ความคิดในแง่มุมของโลกาภิวัตน์ ดูเหมือนจะได้เปรียบในแง่ของการเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และจะเป็นกระแสที่มาแรง และค่อนข้างทันสมัยกว่าลัทธิชาตินิยมหรือลัทธิชุมชนนิยมหรือเชื้อชาตินิยม (Racism) โดยเฉพาะคลื่นแห่งการสื่อสารข้ามชาติ ซึ่งแข่งขันกันอย่างรุนแรงของสื่อกระจายเสียงอย่าง BBC, CNN, NHK, ABC หรือสื่อสิ่งพิมพ์ อย่าง Reader Digest, Time, Newsweek, The Wall Street Journal ซึ่งมี

ศักยภาพเหนือกว่าสื่อมวลชนท้องถิ่นมาก นักการสกัดกั้นสวนกระแสโลกโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นนี้ อาจเป็นจุดอ่อนที่ต้องมีการแก้ไขต่อไป

ห้ามรัฐมิให้ใช้เงินอุดหนุน หนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนของเอกชน

บทบัญญัติ มาตรา ๓๙ วรรคท้ายวางหลักไว้ว่า

“การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

บทบัญญัติเช่นนี้ เคยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ ,๒๕๑๗, ๒๕๒๑ โดยห้ามรัฐให้เงินหรือทรัพย์สินสนับสนุนสิ่งพิมพ์เอกชน แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติไว้กว้างกว่าโดยห้ามไปตลอดทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนเอกชนอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันมีมากขึ้น ทั้งโทรทัศน์และเคเบิลทีวี ซึ่งถูกห้ามหมดเช่นกัน

บทบัญญัตินี้ทรงคุณค่าในแง่ของการป้องกัน มิให้รัฐเข้าแทรกแซงสื่อมวลชน ทำให้สามารถจัดการหรือเสนอเพื่อทำข่าวได้โดยอิสระปราศจากอคติ การบิดเบือนความเป็นจริงตลอดจนการผูกขาดการเสนอข่าว โดยอาศัยเงินหรือทรัพย์สินของรัฐเป็นสิ่งจูงใจ

คลื่นวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นสมบัติสาธารณะ

มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้บัญญัติไว้ว่า

"คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรการสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ"

ข้อเสนอตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เป็นข้อเสนอใหม่ล่าสุดของสังคมไทย เป็นประเด็นที่ร้อนแรงประเด็นหนึ่งที่ได้รับการกล่าวขานและพูดถึงกันมากทั้งด้านคดีค่านและสนับสนุน ในขณะที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บางท่านคิดไปไกลถึงขนาดว่าเป็นการปฏิวัติการสื่อสารวิทยุและโทรทัศน์ไทยเลยทีเดียว

โครงสร้างสื่อกระจายเสียงไทย ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ไทยอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมและกรรมสิทธิของภาครัฐบาลมาโดยตลอด ตั้งแต่มีกำเนิดวิทยุและโทรทัศน์มา ในปัจจุบันสถานีวิทยุ ๔๔๕ สถานีเป็นของรัฐทั้งหมด และมากกว่าครึ่งอยู่ในส่วนของกองทัพ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องของการใช้สื่อการกระจายเสียงเป็น "ยุทธปัจจัย" ในยุคสงครามเย็นที่ผ่านมา

ตรงกันข้ามกับสถานีวิทยุกระจายเสียงในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา กว่าหมื่นสถานี เกือบทั้งหมดเป็นของภาคเอกชน ไม่มีก็สถานีที่เป็นของรัฐ เช่น Voice of America (VOA) ในขณะที่โทรทัศน์และเคเบิลทีวีที่มีกว่า ๒,๐๐๐ สถานี ก็อยู่ในสังกัดภาคเอกชนเกือบทั้งหมด โดยมีคณะกรรมการ FCC (Federal Communication Committee) เป็นผู้ดูแลควบคุม และต่ออายุใบอนุญาตให้สื่อ

กระจายเสียงทั้งหมด

ในขณะเดียวกัน ประเทศที่เริ่มพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ ภายใต้คลื่นโลกาภิวัตน์ กระแสแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization) ในทุกกระบวนการก็แรงขึ้นๆ แม้แต่ในส่วนของสื่อมวลชนก็ไม่เว้น เพราะมีรูปแบบให้เห็นได้ในประเทศที่สังคมเศรษฐกิจแข็งแรงที่มักจะผลักดันประเทศโดยเอกชนทั้งสิ้น

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล นักจัดรายการข่าว ประเภทหิว هواแนวใหม่ซึ่งต้องย้ายสถานีโทรทัศน์ไปเรื่อยๆ เพราะความเป็นตัวของตัวเอง เคยบันด้วยความท้อถอยว่า "ถ้าผมไม่อาจหาสถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ลงได้ ผมก็อาจจะไปเปิดที่ประเทศลาว และส่งกระจายเสียงมาไทย เพราะสถานีวิทยุและโทรทัศน์ไทยถูกผูกขาดโดยภาครัฐหมดแล้ว"

เขาจึงกลายเป็นตัวตั้งตัวตีที่สำคัญในการนำเสนอ สลายการควบคุม การผูกขาดคลื่นวิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาคม จนกลายเป็นบทบาทสำคัญบทหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังกล่าว

ในขณะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ เขียนว่าให้คลื่นเป็นสมบัติสาธารณะ แต่ในข้อเท็จจริงยังเป็นสิ่งที่ต้องตีความว่า "สาธารณะ" คือ รัฐหรือเอกชน หรือเอกชนบางกลุ่ม หรือทั้งรัฐและเอกชน อาจเป็นแบบอังกฤษ อเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย หรือ อินโดนีเซีย พม่า ลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคลื่นโทรคมนาคม ซึ่งผูกขาดโดย

รัฐและเอกชนบางบริษัทซึ่งประสิทธิภาพและ บริการจะมีข้อบกพร่องหรือไม่เพียงใด ก็สามารถดูได้จากระบบโทรศัพท์สาธารณะที่ หยุตๆติดๆ ระบบโทรศัพท์มือถือ ซึ่งจ่ายแพง กว่าประเทศที่ของแพงๆ อย่างออสเตรเลีย ยุโรปหรือในวิทยุและโทรทัศน์ที่มีแต่ละคร เกมส์ ไขว่ สิ่งน่าเนิ่นมากมาย

เป็นคำตอบที่แสดงถึงความสามารถในการบริหารวิทยุและโทรทัศน์ของระบบราชการ ไทย ซึ่งยังไม่มีใครไปทำลายระบบผูกขาดได้ ทั้งนี้ เป็นที่วิพากษ์กันโดยทั่วไปว่าวิทยุและ โทรทัศน์ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่สามารถจัด รายการเองได้ ต้องขายเวลาให้เอกชนไปทำ ซึ่ง ผู้จัดทำจะต้องเอาใจตลาด โดยนิยมจัดทำรายการที่ไม่สู้จะมีสาระ มีเนื้อหาน้ำเน่า ช้าช้าก โดยอย่างกระแสดความต้องการของประชาชน แม้ แต่สถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ ของ กรมประชาสัมพันธ์ ก็ยังโดนกระแสดูริกิจดังไปด้วย

นักสื่อสารมวลชนไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจเจ้าของ

เกือบกลายเป็น “ยูโทรเปีย” ก็อาจจะทำได้ ที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานสื่อสารมวลชนทั้งหลายมีอิสระ เสรีภาพเต็มที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของ เจ้าของตาม ม. ๔๑ แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งวางหลักไว้ว่า

“พนักงาน หรือลูกจ้างของเอกชนที่ ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอ ข่าวดูและแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้อจำกัดของ

รัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของ หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เจ้าของ กิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดกับจรรยาบรรณแห่ง การประกอบอาชีพ”

บทบัญญัติเช่นนี้ ไม่เคยมีมาก่อน อ่าน ดูจะคล้ายกับว่าสื่อมวลชนลงข่าว หรือบทความ ได้ โดยไม่ต้องฟังเสียงเจ้าของสื่อ จึงนับเป็น เรื่องใจกว้างพอสมควร ซึ่งจะมีผลจรรโลง ประชาธิปไตยให้ฝังรากลึกในประเทศไทยได้ มากขึ้น เพราะการให้หลักประกันด้านเสรีภาพ ย่อมหมายถึงภาพเจริญเติบโตของ “ตลาดเสรี ทางความคิด” (Free Market of Thought) และ “สติปัญญาของสังคม”

โดยเนื้อแท้แล้วรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ของไทยก็เริ่มเข้าสู่หลักสากลของระบบเสรีนิยม (Liberatarianism) มากขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ และรายละเอียดค่อนข้างมากเนื่องจากเป็น รัฐธรรมนูญตามแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ มีบทบัญญัติค่อนข้างยาว แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี ของกลุ่มแองโกลแซกซอน

ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มเสรี นิยมจะให้ความสำคัญต่อเสรีภาพสื่อมวลชน ค่อนข้างสูง เช่น รัฐธรรมนูญอังกฤษ สหรัฐ อเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย เยอรมัน ฝรั่งเศส ฯลฯ เป็นต้น ส่วนที่จำกัดเสรีภาพก็มี เช่น รัฐธรรมนูญของรัสเซีย C.I.S. จีน เกาหลี อินโดนีเซีย และไทย (ในอดีต)

สำหรับรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน น่าจะอยู่ในระดับกลางๆ หากลองเปรียบเทียบดู เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๙๘๙) ซึ่งสั้นกว่าของไทยมาก เพราะมีเพียง ๒๔ มาตรา ได้บัญญัติเรื่องเสรีภาพไว้ในมาตราแรก ซึ่งเรียกว่า First Amendment โดยบัญญัติว่า

“รัฐสภาจะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนา หรือห้ามพิธีกรรมทางศาสนา หรือตัดทอนเสรีภาพทางการพูด หรือการพิมพ์ โฆษณา หรือสิทธิของปวงชน ที่จะร่วมชุมนุมโดยสงบ.....ไม่ได้”

(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.....)

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงมีบทบัญญัติห้ามการเซ็นเซอร์ และให้เสรีภาพอย่างสูงต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนคล้ายรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๔๕, ๒๕๒๑ และ ๒๕๔๐ (ปัจจุบัน) ในสาระสำคัญเป็นส่วนใหญ่ แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้เสรีภาพแบบ “บริบูรณ์” ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องความสงบเรียบร้อย หรือเงื่อนไขอื่นใดไว้เลย

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ก็มีเงื่อนไขในการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นกัน โดยไม่ให้ใช้เสรีภาพในการแสดง

ความคิดเห็นในทางที่ผิด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๖ ว่า

“การสื่อสารทางปัญญาและความคิดเห็นโดยเสรีเป็นสิทธิที่ควรเทิดทูนที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ประชาชนทุกคนสามารถที่จะพูด เขียนและพิมพ์ได้อย่างเสรี การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำไม่ได้โดยกฎหมาย เฉพาะแต่เมื่อมีการใช้เสรีภาพในทางที่ผิด”

(Free Communication of Thought and of opinion is one of the most precious rights of man: Therefore every citizen may speak, write and print freely, taking only account the abuse of this liberty in such cases as are determined by the law)

รัฐธรรมนูญเยอรมัน (ค.ศ. ๑๙๔๕) จะมีบทบัญญัติคล้ายกับ รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มากที่สุด เพราะมีการห้ามเซ็นเซอร์ว่าทางหนังสือพิมพ์ สื่อกระจายเสียง และภาพยนตร์ ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยในอดีตไม่เคยพูดถึงการห้ามเซ็นเซอร์ในสื่อ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์

รัฐธรรมนูญเยอรมันบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๑) ว่า

“บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรีซึ่งความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดย

เสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเอง จากแหล่ง
ข่าวสารสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์ และเสรี
ภาพในการทำงานข่าวด้วยสื่อกระจายเสียง และ
ภาพยนตร์ ย่อมได้รับความคุ้มครองจะมีการ
ตรวจดัดข่าวไม่ได้”

(....Freedom of the press and
freedom of presentation of news through
film and broadcast are protected.
Censorship does not take place.)

รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่มีประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด มีความขัด
แย้งทางความคิดและต่อสู้ทางความคิดกันมาก
ที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างจะให้สิทธิ
เสรีภาพในการแสดงออกในระดับปานกลางถึง
ค่อนข้างสูง น่าจะเหมาะสมกับความเป็นไทยใน
ปัจจุบัน ที่สื่อมวลชนยังไม่ได้พัฒนาทางด้าน
การใช้เสรีภาพอย่างมีความรับผิดชอบเท่าที่ควร
แต่กำลังจะมีเวทีกว้างหน้าเป็นลำดับโดยเฉพาะ
การจัดตั้ง “สภาการหนังสือพิมพ์” เพื่อให้
หนังสือพิมพ์ปกครองกันเองซึ่งเป็นรูปเป็นร่างขึ้น
ในปีนี้ หลังจากได้ใช้ความพยายามมากกว่า ๔๐
ปี

โทรทัศน์ก็เริ่มมีโทรทัศน์เสรี (ITV)
มีเคเบิลทีวีจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน บาง
ส่วนก็ตาย(ทางธุรกิจ) หรือยุบเลิกไปตามกระแส
เงินบาทและเศรษฐกิจที่ตกลงอย่างหนักใน
ปัจจุบัน จนน่าจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพที่จะ

ขึ้นตรงต่อนายทุน และความรับผิดชอบที่จะ
ผลิตรายการที่มีคุณค่าต่อสังคม

ความโหดร้ายของความตกต่ำทาง
เศรษฐกิจ ไม่ใช่จะกระทบเฉพาะทีวี หรือเคเบิล
ทีวี หนังสือพิมพ์ระดับเล็ก ๆ ถึงระดับกลางก็
พากันเข้าสู่ภาวะถดถอย ลดเงินเดือน ปลดคน
งานกันเป็นแถว หลังจากพิษค่าเงินบาท ทำเอา
กระดาษซึ่งต้องสั่งจากต่างประเทศราคาพุ่งขึ้น
สูงจนสุดทน สิ่งเหล่านี้ จะกระทบต่อเสรีภาพ
ความรับผิดชอบ และคุณภาพของสื่อสิ่งพิมพ์
อย่างแน่นอน โดยเฉพาะในยุคที่หนังสือพิมพ์ที่มี
ปัญหาเศรษฐกิจ จะต้องพากันล้มสลายปิดตัว
กันมากขึ้นในไม่ช้านี้

ความไผ่ผืนสำหรับอนาคตของการแก้
ไขรัฐธรรมนูญหากจะมีก็คือ ในอนาคตน่าจะถึง
เวลาที่จะให้ “เสรีภาพบริบูรณ์” กับสื่อมวลชน
เสียที โดยตัดเงื่อนไขที่จำกัดเสรีภาพทั้งหมด
ออกไปเสีย แบบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและ
รัฐธรรมนูญเยอรมัน

โดยเฉพาะเงื่อนไข “ความมั่นคงของ
รัฐ” หรือเงื่อนไขเรื่อง “ความสงบเรียบร้อย”
ซึ่งตีความได้กว้างขวางมาก ไม่น่าจะคงไว้ให้
เป็นรอยด่างว่า สังคมเรากลับสื่อมวลชนซึ่งมีนัย
เดียวกับการกลัวความจริงและความโปร่งใสทั้ง
ปวง

ในยุคที่นักสื่อมวลชนเจอมรสุม
เศรษฐกิจจนแทบจะโงหัวไม่ขึ้น คงไม่มีอำนาจ
และอิทธิพลพอที่จะเข้ามาทำลายความมั่นคง

หรือความสงบเรียบร้อยเป็นแน่ หรือหากสื่อมวลชนมีอำนาจยิ่งใหญ่และมีขนาดใหญ่โตมโหฬารแบบในสหรัฐอเมริกา แม้มีกฎหมายเปิดเสรีบริบูรณ์เต็มที่เพียงใด สื่อมวลชนก็ไม่น่ากลัวว่าจะเข้ามาทำลายความมั่นคงได้ เพราะพลังและอำนาจของประชาชนนั้นยิ่งใหญ่กว่ามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในสังคมที่ “รู้เท่าทันสื่อมวลชน”

อย่างซีเอ็นเอ็น ไปสัมภาษณ์ประธา-

นาธิบดีชัคคัม สุสเซน โจมดีสหรัฐอเมริกาในสงครามอ่าวเปอร์เซีย ก็ไม่เห็นจะทำให้สหรัฐอเมริกากระทบกระเทือนด้านความมั่นคงแต่ประการใดเพราะประชาชนชาวอเมริกันไขว่คว้าเชื่อว่า CNN ไปทุกคน ทุกเรื่องราวก็หาไม่

ควรปลดปล่อยเสรีภาพให้สื่อมวลชนอย่างเต็มที่ สัจจะ ตลาดเสรีทางความคิดและความโปร่งใสทั้งปวงจะได้ปรากฏ ผู้คนบนผืนแผ่นดินนี้จะได้รู้เท่าทันโลกเขาเสียที □□

บรรณานุกรม

เฉลิมพร อุ่นแก้ว, “เสรีภาพสื่อมวลชน ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔.

บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา, ฐานันดรที่สี่ : จากระบบโลกถึงรัฐไทย กรุงเทพฯ : คบไฟ, ๒๕๓๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

อาร์มอน, เอ็ม เจ. ความคิดทางการเมือง. แปลโดย เสน่ห์ จามริก. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒.