



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง: หลักนิติธรรมกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

จัดทำโดย นายชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี
รหัส ๕๙๐๔๐๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

บทนำ

ในสภาวะการณ์ที่ประเทศชาติกำลังต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เต็มไปด้วยปัญหาและความเห็นที่แตกต่าง โดยเฉพาะช่วงกว่า ๑๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง มีการแบ่งฝักฝ่ายอย่างชัดเจน จนถึงขั้นที่ฝ่ายทหารต้องเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองถึง ๒ ครั้ง ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ และ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และจนถึงขณะนี้ ก็ยังไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้ง่ายๆ

สื่อมวลชนจึงเป็นความหวังหนึ่งที่จะเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อช่วยบรรเทาและเยียวยาสังคมสุขให้เกิดขึ้นแก่สังคมได้ ในขณะเดียวกันสื่อมวลชนก็อาจถูกตั้งคำถามถึงบทบาทและการทำหน้าที่ได้เช่นกัน เพราะสื่อคือตัวกลางในการสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องให้กับประชาชน สื่อจึงต้องอยู่ตรงกลางระหว่างประชาชนกับฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองและอำนาจของกลุ่มทหารและข้าราชการประจำ แต่บ่อยครั้งที่สื่อถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า กลายเป็นผู้สร้างหรือกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งเสียเอง อันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง ธุรกิจและผลประโยชน์ทับซ้อนต่างๆ ขณะเดียวกัน สถานการณ์ด้านการคุกคามสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไทย เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีทั้งรูปแบบและวิธีการใหม่ๆ ที่มีความทันสมัยและแยบยลจนยากที่จะแยกได้ว่า นั่นก็คือ การแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อ ความพยายามของกลุ่มทุนที่แอบแฝงเข้ามาอยู่ในกลุ่มธุรกิจการเมือง การใช้กลยุทธ์และหลักการตลาดเข้ามาช่วยในการโฆษณาและประชาสัมพันธ์นโยบายใหม่ๆ เพื่อสร้างความนิยมให้เกิดขึ้นกับกลุ่มของตัวเอง ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนทั้งสิ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่สื่อมวลชนจะมีโอกาสได้ทำหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามหลักสิทธิเสรีภาพ และจริยธรรมในวิชาชีพแล้ว ย่อมจะมีส่วนสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมได้ไม่มากนัก ยิ่งไปกว่านั้น หากสื่อมวลชนได้ทำหน้าที่ในการรายงานข่าวเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมด้วยแล้ว ความเป็นธรรมในสังคม ยิ่งจะได้รับการรับรองมากยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ด้วยเหตุนี้เอง บทความนี้ จึงมุ่งที่จะอธิบายว่า หลักนิติธรรมกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนนั้น มีความเกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เพราะหากสื่อมวลชนได้ทำหน้าที่ตามหลักนิติธรรมแล้ว สังคมก็จะกลายเป็นสังคมที่มีความเป็นธรรม รวมทั้งการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเอง ก็จะมีส่วนในการส่งเสริมให้เกิดหลักนิติธรรมอีกด้วย

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยทั่วไปแล้ว เป็นหลักการสำคัญที่รัฐหรือรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามใต้อยู่ภายใต้การผูกมัดของกฎเกณฑ์ (Rule) ที่แน่นอนและได้ประกาศล่วงหน้าไว้แล้ว อีกทั้งหลักนิติธรรมยังเป็นหลักการเพื่อแสวงหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการจำกัดอำนาจรัฐ เช่นเดียวกับ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหากจะอธิบายความหมายหรือคำจำกัดความอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แต่หากจะหาคำอธิบายถึงหลักนิติธรรมอย่างง่าย ๆ ให้พอเข้าใจ อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมนั้น เชื่อว่ามนุษย์ไม่สมควรที่จะถูกปกครองโดยมนุษย์ด้วยกันเอง หากแต่มนุษย์ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย (The Government by the rule of law, not ruled by men) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกละเมิดโดยผู้ปกครองที่ใช้อำนาจปกครอง

พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรม

แนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐนั้น ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในสมัยพระเจ้าจอห์นที่ ๑ จากกรณีที่ประชาชนลุกฮือขึ้นเพื่อเรียกร้องหลักประกันสิทธิของตนในปี ค.ศ.๑๒๑๕ โดยยื่นคำขาดให้พระเจ้าจอห์นที่ ๑ ยอมตามคำเรียกร้องของพวกเขาโดยลงพระปรมาภิไธยในเอกสารสำคัญที่มีชื่อว่ามหากฎบัตร (Magna Carta) ซึ่งเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์ต้องผูกมัดตนเองกับกฎหมายและสิทธิที่มีมาแต่ดั้งเดิม และให้หลักประกันสิทธิแก่บารอนหรือขุนนางทั้งหลายในการให้ความยินยอมต่อการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม รวมทั้งให้สิทธิแก่ขุนนางในการเลือกตั้งตัวแทน ๒๕ คน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในมหากฎบัตรและยังมีสิทธิที่จะต่อต้านการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายกษัตริย์ได้อีกด้วย¹

แนวความคิดนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเด่นชัดในเวลาต่อมา เมื่อมีการตรา Petition of Rights ขึ้น โดยมีเนื้อหาเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก ต่อมาภายหลังจากการตรา Petition of Rights ขึ้นได้ ๑๒ ปี ได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้น กระทั่งนำไปสู่การประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ เอกสารดังกล่าวนี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีชื่อว่า Habeas Corpus Act ซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับกุม ซึ่งนับเป็นการเริ่มต้นของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 37-38.

หลังจากนั้นเป็นต้นมา ปัญหาที่ตามมาประการหนึ่งในช่วงสมัยศตวรรษที่ ๑๗ คือ ปัญหาที่ว่า สถาบันใดจะเป็นผู้ทรงอำนาจในฐานะรัฐอธิปไตย เนื่องจากในขณะนั้นกษัตริย์ยังคงมีอำนาจเหนือกว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทั้งที่มีการตราโดยรัฐสภา และที่พัฒนาขึ้นโดยศาลในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) กรณีดังกล่าวนี้ ได้ข้อยุติโดยศาลเข้ามามีบทบาทจากคำพิพากษาของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด โค้ก (Sir Edward Coke) ซึ่งได้วางแนวทางไปในลักษณะเป็นการยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยศาล (Common Law) กล่าวคือ กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาที่ดี จะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ อันมีลักษณะขัดต่อ Common law ไม่ได้

ความหมายและลักษณะของหลักนิติธรรม

ในปัจจุบัน หลักนิติธรรมของอังกฤษซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายอย่างเป็นระบบไปทั่วโลกนั้น มีต้นกำเนิดมาจากแนวความคิดทฤษฎีของศาสตราจารย์ อัลเบิร์ต เว็นน์ ไตซี (Albert Venn Dicey) ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Rule or supremacy of law) ในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือที่ชื่อว่า The Introduction to the study of the Law of the Constitution (๑๘๘๕) ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญพื้นฐานของสหราชอาณาจักรที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) โดยมีลักษณะองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม 3 ประการ² ดังนี้

๒.๑ บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่จะมีการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมดา (Regular law) ซึ่งยอมรับบังคับใช้โดยศาลธรรมดา หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องไม่ให้การปกครองมีการใช้อำนาจตุลย์พินิจอย่างกว้างขวาง

๒.๒ บุคคลทุกคนในแผ่นดินย่อมเสมอกันในกฎหมาย (Equality before the law) โดยต้องอยู่ในบังคับกฎหมายธรรมดา (Ordinary law of the land) โดยเท่าเทียมกันและอยู่ในเขตอำนาจของศาลธรรมดา (Jurisdiction of ordinary tribunals) โดยไม่มีใครมีอภิสิทธิ์อยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งสูงถึงขนาดนายกรัฐมนตรี หรือต่ำเพียงแค่ชั้นพลตำรวจหรือคนเก็บภาษีอากรก็ตาม

๒.๓ บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพได้มาจากกฎหมายธรรมดาและเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยตัดสินที่ศาลธรรมดายอมรับและนำมาบังคับใช้ มิใช่มาจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น

² อ้างถึงใน เสนาะ เอกพจน์, “The Rule of Law”, หน้า 17 และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”, หน้า 95.

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความหมายและลักษณะของหลักนิติธรรม (Rule of law) ของไดซีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐโดยฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำการหรือใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย โดยหากเมื่อใดที่ฝ่ายปกครองนั้นกระทำการละเมิดต่อกฎหมายหรือต่อประชาชนตามอำเภอใจ ก็ย่อมสามารถถูกฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลยุติธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น อนึ่ง โดยเหตุที่ประเทศอังกฤษนั้นถือว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด (The Sovereignty of Parliament) ศาลของอังกฤษจึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบของกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภา แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในยุโรป ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นได้รับการรับรองไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นเหตุทำให้รัฐสภาเอง มีโอกาสที่จะกระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเสียเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐสภาของอังกฤษจะทรงอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย แต่จะพบว่ารัฐสภานั้นจะไม่ตรากฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เกิดจากกลไกทางการเมือง กล่าวคือ รัฐสภานั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของรัฐบาลซึ่งพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาล และหากพรรคการเมืองใดสนับสนุนการตรากฎหมายซึ่งมีเนื้อหากระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน หรือขัดต่อหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมส่งผลต่อความไว้วางใจและความนิยมของพรรคการเมืองหรือตัวบุคคลซึ่งสนับสนุนการตรากฎหมายดังกล่าวในทางลบนั่นเอง

นอกจากแนวคิดทฤษฎีหลักนิติธรรมของไดซีแล้ว ลอน โลเบิร์ต ฟูลเลอร์ (Lon Lober Fuller) นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน ยังได้เสนอแนวความคิดของหลักนิติธรรม ในปี ค.ศ.๑๙๖๔ ว่า การใช้กฎหมายจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะของระบบกฎหมาย โดยกฎหมายจะต้องมีหลักศีลธรรมภายในของกฎหมาย (Inner Morality of law) เป็นหลักยึดของกฎหมายต่างๆ อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งศีลธรรมภายในที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมที่เป็นรูปธรรมรวม ๘ ประการ³ ดังนี้

กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เหมาะสม จะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนไม่เว้นแม้แต่องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วไปและประกาศใช้บังคับอย่างเปิดเผย

กฎหมายต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลังโดยผิดหลักการ โดยต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลใช้บังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนไปในอดีต

³ อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เพิ่งอ้างถึงในเชิงอรรถ (2), หน้า 99-100 และวรเจตน์ ภาคีรัตน์

กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีบทบัญญัติที่กระจ่างชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

ไม่มีการวางหลักที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น เพราะกฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องบังคับให้บุคคลกระทำหรือปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควรโดยไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควรแต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้

กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องกันระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่กับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น ข้อนี้กว้างขวางมาก โดยหมายความรวมถึง มาตรการต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดการใช้กฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันรวมถึงแต่การให้เจ้าหน้าที่กระบวนพิจารณาอย่างเป็นธรรม

ต่อมาในปี ค.ศ.๑๙๗๗ โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ได้เสนอแนวคิดว่า หากหลักนิติธรรมเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่าง โดยเห็นว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน ๘ ประการ⁴ คือ (๑) บทกฎหมายจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง และต้องเปิดเผยและชัดเจน (๒) กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงตามสมควร (๓) บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผย มั่นคง และชัดเจน (๔) ความเป็นอิสระของตุลาการจะต้องมีการคุ้มครอง (๕) มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Natural justice) ซึ่งตามแนวของกฎหมายอังกฤษ คือ Due process of law นั้นเอง (๖) ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมาย (Judicial review) ถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นหรือของการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง (๗) บุคคลต้องสามารถนำคดีเข้าสู่ศาลโดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร และค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป ตลอดจนระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป (๘) องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย

ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกได้เป็น ๒ กลุ่ม โดยข้อ (๑) - (๓) เป็นหลักสารบัญญัติของกฎหมาย ส่วนข้อ (๔) - (๘) เป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งทั้งสองส่วนควรมีความสำคัญในเนื้อหาของหลักนิติธรรม และแม้กลไกการบังคับใช้กฎหมายจะเน้นไปที่ศาลก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าศาลเอง

⁴ อังถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เพิ่งอ้างถึงในเชิงอรรถ (3)

ก็มีพันธะต้องทำตามกฎหมายและต้องไม่ใช่ดุลพินิจในการพิจารณาคดีโดยลำเอียง ซึ่งในที่สุด หลักนิติธรรมนี้จะมีคุณความดี (Virtue) ในการเป็นระบบพิทักษ์ความดีและป้องกันความชั่วร้ายอยู่ในตัวเอง ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายสรุปว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม มิฉะนั้น กฎหมายนั้นจะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย แม้กฎหมายจะถูกตราขึ้นโดยชอบด้วยหลักนิติธรรมแล้ว การบังคับใช้และการตีความกฎหมายนั้นก็จะต้องกระทำภายใต้กรอบของหลักนิติธรรมด้วย จึงจะเป็นการใช้กฎหมายโดยชอบ ใช้อำนาจโดยธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงไม่ใช่หลักยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งยึดถือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสรณะ ใช้กฎหมายเป็นยุติ โดยมีได้คำนึงถึงกฎกติกาของกฎหมายนั้นเลย คำว่า Rule of law มิใช่เพียงแค่ Ruled by law ซึ่งแปลว่า การปกครองโดยใช้กฎหมายเท่านั้น แต่หมายถึงกฎเกณฑ์กติกาของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง⁵ ซึ่งหลักนิติธรรมคือความหมายเดียวกับหลักนิติรัฐในความหมายอย่างแคบที่คนไทยเข้าใจกันหรือที่นักรัฐศาสตร์พูดกันว่า Rule by law, not by men ไม่ใช่เอาตามความพอใจหรืออำเภอใจของผู้ที่กุมอำนาจรัฐ แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมาย

แนวคิดเรื่องการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

ในสภาพสังคมปัจจุบันที่อาจเรียกได้ว่าเป็น สังคมยุคข่าวสาร (Information age) ซึ่งความเจริญก้าวหน้าหรือความอยู่รอดของสังคมขึ้นอยู่กับว่า คนในสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันเวลา และสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ สื่อมวลชนต่างๆ จึงมีบทบาทสำคัญในการเสนอข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ตลอดจน ชี้นำความคิดของคนในสังคมด้วย ทั้งนี้ สื่อมวลชนแต่ละประเภทมีลักษณะ และคุณสมบัติที่แตกต่างกัน จึงมีความพร้อมหรือความสามารถที่จะแสดงบทบาทหน้าที่ ในขอบเขตที่แตกต่างกันด้วย นักการศึกษา และนักสื่อสารมวลชน ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนโดยรวมๆ สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

๑) การเสนอข่าว หมายถึงการรายงานเหตุการณ์ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ โดยเริ่มจากการแสวงหาเหตุการณ์ ข้อเท็จจริงที่เชื่อว่าประชาชนจะให้ความสนใจ หรือเรียกว่า การหาข่าว แล้วนำมารวบรวม คัดเลือก และนำออกเผยแพร่สู่ประชาชน เช่น ข่าวความเคลื่อนไหว ทางด้านการเมือง กีฬา อุบัติเหตุ อาชญากรรม การเสนอข่าวของสื่อมวลชน เป็นการรายงานเหตุการณ์ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยไม่แทรกความคิดเห็นใดๆ ลงไปในข่าว ซึ่งคุณค่าการเสนอข่าวนั้นขึ้นอยู่กับความ

⁵ จรัญ ภักดีธนากุล, นักกฎหมายกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย, พิมพ์เป็นที่ระลึกในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครบ 41 ปี 18 มิถุนายน 2556, หน้า 49.

รวดเร็ว ถูกต้อง และมีรายละเอียดเพียงพออย่างรอบด้าน สื่อมวลชนที่มีบทบาทมากในการเสนอข่าวในปัจจุบัน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และเว็บไซต์ข่าว

๒) การเสนอความคิดเห็น ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและสังคม แต่ในทางปฏิบัติประชาชนมีจำนวนมาก จึงไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นโดยตรง สื่อมวลชนซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรเผยแพร่ข่าวสารอยู่แล้ว จึงได้เข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นแทนประชาชนในเรื่องราวหรือเหตุการณ์ต่างๆ เพื่อเสนอต่อสาธารณชนและรัฐบาล ในรูปของบทความ สารคดี บทวิเคราะห์วิจารณ์ บทบรรณาธิการ โดยมีจุดมุ่งหมายในเชิงสร้างสรรค์ โน้มน้ำใจจิตใจ ชี้นำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างเหมาะสมความคิดเห็นของสื่อมวลชน ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องทางสังคม การเมือง สิทธิ เสรีภาพของประชาชน หรือ สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนเอง ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนกับรัฐบาล กลุ่มอำนาจทางการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการสื่อสารมวลชนในยุคเก่านั้น มีการตอบสนองกลับจากผู้รับข่าวสารเพียงเล็กน้อย ความคิดเห็นของสื่อมวลชนในบางครั้งจึงมิใช่เป็นตัวแทนความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง สื่อมวลชนจึงต้องสำรวจประชามติ เป็นระยะๆ เพื่อให้สามารถเสนอความคิดเห็นสอดคล้องกับความคิด หรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบัน ในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาททำให้ช่องทางการสื่อสารระหว่างประชาชนผู้รับสารกับองค์กรสื่อมวลชนมีมากขึ้น สื่อมวลชนที่มีบทบาทสำคัญในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่อออนไลน์อื่นๆ

๓) การให้ความบันเทิง ได้แก่ การนำเสนอเรื่องราวที่มีจุดมุ่งหมายให้ผู้รับสารเกิดความเพลิดเพลิน สนุกสนาน ผ่อนคลายความเครียดในชีวิตประจำวัน สื่อมวลชนแต่ละประเภทต่างก็มีจุดประสงค์ ที่จะให้ผู้รับ ได้รับทั้งข่าวสาร และความบันเทิง มากน้อยแตกต่างกันออกไปตามประเภทของสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร มีเนื้อหาทั้งในเชิงวิชาการและบันเทิง แต่จะเน้นหนักทางวิชาการมากกว่า ขณะที่ วิทยุ โทรทัศน์ ส่วนใหญ่เป็นรายการประเภทบันเทิง เช่น ละคร เกมโชว์ ภาพยนตร์ เพลง เป็นต้น การพิจารณาว่าเนื้อหา หรือรายการสื่อมวลชนใด ให้คุณค่าทางด้านบันเทิงหรือไม่เพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาทั้งในด้านจุดมุ่งหมายของผู้นำเสนอ และเจตคติของผู้รับสารด้วย สื่อมวลชนที่มีบทบาทมากในการให้ความบันเทิง ได้แก่ โทรทัศน์ วิทยุ ภาพยนตร์ วารสาร นิตยสารและเว็บไซต์ต่างๆ

๔) การให้การศึกษา เป็นการให้ข้อมูล ข่าวสาร แก่ประชาชนทั้งความรู้ในด้านวิชาการเฉพาะสาขา และความรู้ทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้รับสารเกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตไปในทาง

ที่ดีขึ้น เช่น หนังสือพิมพ์นำเสนอบทความที่ให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ การเกษตร อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ ศิลปวัฒนธรรม โทรทัศน์ นำเสนอรายการ สารคดี การอภิปราย หรือการสนทนาปัญหา ตลอดจนรายการ เพื่อการศึกษาในด้านวิชาการเฉพาะสาขาโดยตรง เช่น รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัย และ รายการโทรทัศน์การศึกษาผ่านดาวเทียม

๕) การประชาสัมพันธ์และโฆษณา การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) เป็นกระบวนการ สร้างความสัมพันธ์กับประชาชนขององค์กรต่างๆ รวมทั้งองค์กรสื่อมวลชนเอง เพื่อให้ประชาชนมีเจตคติที่ ดีต่อองค์กร ส่งเสริมให้องค์กร สามารถดำเนินกิจการได้ตามเป้าหมาย ขณะที่การโฆษณา เป็นการนำเสนอ ข่าวสารข้อมูล รายละเอียดของผลงาน สินค้าหรือการบริการต่างๆ โดยมีจุดประสงค์เพื่อชักชวน โน้มน้าว จิตใจให้คนรู้สึกคล้อยตาม ปฏิบัติตาม หรือซื้อสินค้าและบริการต่างๆ คำว่า " โฆษณา" ในภาษาไทย ปัจจุบันถูกใช้ในความหมายที่แตกต่างกันหลายความหมาย คือ (๑) การโฆษณาสินค้า (Advertising) เป็น การโฆษณาที่พบเห็น และรู้จักกันอยู่ทั่วไป โดยมีจุดประสงค์ให้สามารถขายสินค้าได้มากที่สุด (๒) การ โฆษณาเผยแพร่ (Publicity) เช่น การโฆษณาเผยแพร่ผลงานของรัฐบาล แจ้งความก้าวหน้าของงานที่กำลังทำอยู่ รวมไปถึงการเผยแพร่ความรู้ เช่น การวางแผนครอบครัว การป้องกันยาเสพติด ประโยชน์ของ การออกกำลังกาย (๓) การโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) ได้แก่ การเสนอข่าวสารในเชิงชักชวน ปลุก ระดม ชี้นำความคิด เช่น การโฆษณาชักชวนของลัทธิการเมือง หรือศาสนาต่างๆ การโฆษณาสินค้า ส่วน ใหญ่มีความจำเป็นต่ออาศัย สื่อมวลชน และองค์กรสื่อมวลชนเอง ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร หรือเว็บไซต์ ต่างก็มีรายได้หลักจากโฆษณาสินค้า จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ กัน ระหว่างสื่อมวลชน และเจ้าของสินค้าหรือกิจการต่างๆ ทำให้สื่อมวลชน กับการโฆษณาสินค้าเป็นสิ่งที่ แยกกันไม่ออก และมีแนวโน้มที่จะใช้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณา เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในสื่อมวลชนทุกประเภท แต่รูปแบบของการโฆษณาก็จะมีความหลากหลายมากขึ้นด้วย โดยในปัจจุบันไม่ได้มีแค่รายการโฆษณา สั้นๆ (Spot) เท่านั้น การโฆษณาแบบฝังในรายการ (In-program Advertising) ก็ได้รับความนิยมมากขึ้น เช่นกัน

นิติธรรมกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

โดยทั่วไปแล้ว การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนทั้งการนำเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็น ย่อม ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ

ประชาชน ซึ่งก็หมายถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วย อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าว มักมีเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นมาจำกัดให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนได้ เช่น ข้อยกเว้นในกฎหมายที่ออกมาเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นส่วนตัวและเพื่อป้องกันรักษาสุขภาพของประชาชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ยังมีบทบัญญัติเฉพาะในการคุ้มครองการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่มีการห้ามมิให้มีการปิดปิดการสื่อมวลชนโดยไม่มีเงื่อนไข การห้ามรัฐเซ็นเซอร์เนื้อหาของสื่อมวลชน เว้นแต่ในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนทั้งในสื่อภาครัฐและสื่อเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศใดๆ ในโลกนี้ มุมหนึ่งถือเป็นความก้าวหน้าของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่อีกมุมหนึ่งก็ส่งผลกระทบในทางปฏิบัติซึ่งอาจเป็นการขัดกันของเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนกับสิทธิของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐและสิทธิตามกฎหมายแรงงานของนายจ้างในสื่อภาคเอกชน

สำหรับกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็ได้แก่ กฎหมายความมั่นคงต่างๆ เช่น กฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมาตั้งแต่ช่วงเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม ๒๕๕๗ นอกจากนี้ ก็เป็นประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยเรื่องการหมิ่นประมาทที่และความผิดต่อความมั่นคงอื่นๆ อาทิ การหมิ่นสถาบันพระมหากษัตริย์ และความผิดต่อประมุขต่างประเทศ เป็นต้น

ขณะที่ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกที่จำกัดเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ที่มีโทษหนักกว่าประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยหมิ่นประมาท ทั้งที่องค์ประกอบของฐานความผิดมีความใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ยังมีประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยสื่อลามกอนาจาร พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติอาหารและยาและพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่เป็นประโยชน์ต่อการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารก็มีได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่รับรองสิทธิของประชาชนและสื่อ

มวลชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการและนักการเมืองที่ส่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชัน พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ที่ช่วยให้การจดแจ้งเพื่อประกอบกิจการหนังสือพิมพ์สามารถทำได้ง่ายขึ้น โดยยกเลิกการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ออกหนังสือพิมพ์ ขอเพียงแค่ผู้ขอจัดแจ้งเพื่อขอหนังสือรับรองการจดแจ้งการพิมพ์ส่งเอกสารประกอบการจดแจ้งตามที่ระบุไว้ในกฎหมายครบถ้วน เจ้าพนักงานก็ต้องออกหนังสือรับรองการจดแจ้งการพิมพ์ให้ในทันที การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม

ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า นอกจากที่สื่อมวลชนจะต้องทำหน้าที่ในการรายงานและแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เกิดองค์ความรู้และเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของสาธารณชนได้อย่างถี่ถ้วนและรอบคอบแล้ว สื่อมวลชนยังมีหน้าที่รายงานข่าวต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมขึ้นในสังคม ทั้งนี้รวมถึงการรายงานข่าวเชิงสืบสวน (Investigative Reporting) โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการต่างๆของภาครัฐ

นอกจากนี้ การรายงานเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามหลักนิติธรรม ยังจะมีส่วนช่วยในการต่อสู้กับความยากจน โรคระบาดต่างๆ รวมทั้งการปกป้องคนยากจนหรือด้อยโอกาสจากความอยุติธรรมที่มีอยู่ในสังคม ขณะเดียวกัน การทำหน้าที่ของสื่อที่ยึดหลักนิติธรรมยังเป็นรากฐานของความสงบสุขในบ้านเมือง การสร้างโอกาสและความเท่าเทียมกันที่จะได้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาประเทศต่างๆของรัฐบาล เพราะจะทำให้เกิดรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวมและเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว หลักนิติธรรมมักถูกมองว่าเป็นแก่นสำคัญในการทำหน้าที่ของนักกฎหมายและผู้พิพากษาเท่านั้น แต่ในชีวิตประจำวันของคนทั่วไปแล้ว หลักนิติธรรมยังเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะ สิทธิของประชาชน ความยุติธรรมและธรรมาภิบาล ซึ่งกระทบต่อประชาชนทุกคน ทั้งนี้ เพราะประชาชนทุกคนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม

ดังนั้น การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการทำหน้าที่เพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการนำพาประเทศไปสู่สังคมที่มีความสงบสุขเพราะประชาชนส่วนได้รับความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกัน

แนวคิดเช่นนี้ เกิดขึ้นมาจากความยากลำบากในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะเป็นทางปฏิบัติหรือในทางกฎหมาย ซึ่งย่อมมีผลกระทบทำให้ประชาชนขาดความตระหนักถึงสิทธิที่พึงมี ซึ่งต้องได้รับ

ความคุ้มครองด้วยกระบวนการยุติธรรมที่เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน

ทั้งนี้ การที่สื่อมวลชนมีเสรีภาพและความผิดชอบต่อสังคมควบคู่กันและการที่ประชาชนมีเสรีภาพ ในการเข้าถึงและใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมถึงการปราศจากกฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิใดๆ การ ปราศจากความกลัวต่อการคุกคามและการใช้ความรุนแรง ย่อมจะมีบทบาทในการเป็นยามระวังภัยให้กับ สาธารณะและกดดันให้รัฐบาล ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนต่างมีความรับผิดชอบต่อร่วมกันใน กิจกรรมใดๆที่มีการดำเนินการร่วมกัน เพราะจริงๆแล้ว สื่อมวลชนและเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสามารถที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมหลักนิติธรรมได้

บทสรุป

จากการศึกษาหลักแนวคิดเรื่อง หลักนิติธรรม ประกอบกับแนวคิดเรื่องการทำหน้าที่ของ สื่อมวลชน จนกระทั่งถึงหลักนิติธรรมที่สื่อมวลชนจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตาม และการทำหน้าที่ของ สื่อมวลชนเพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม จะพบว่า หลักนิติธรรมกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน มีความ เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในหลายมิติได้แก่

การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจำเป็นต้องยึดถือหลักนิติธรรม อันได้แก่ กฎหมายและกฎระเบียบ ต่างๆ ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไปจนถึงกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติที่มีทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมอีกจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายหรือ ความไม่สงบสุขขึ้นในสังคม ขณะเดียวกัน การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนก็จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองตาม กฎหมายหรือหลักนิติธรรมด้วย

สื่อมวลชนจะต้องทำหน้าที่สร้างความเป็นธรรมและความยุติธรรมขึ้นในสังคมด้วย เพื่อให้เกิด สังคมที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม กล่าวคือ สื่อมวลชนต้องทำหน้าที่เสนอข่าวเพื่อให้มีการบังคับใช้ กฎหมายอย่างเป็นธรรมและเกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น การนำเสนอข่าว เพื่อเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ รวมทั้งการนำเสนอข่าวแบบเกาะติดในเหตุการณ์ต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมที่มีอยู่ด้วย

โดยสรุปแล้ว การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนนั้น จำเป็นต้องยึดหลักนิติธรรมเป็นหลัก เพื่อให้การทำ หน้าที่นั้น เกิดประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในอีกทางหนึ่งด้วย