

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย

บุญเลิศ ศุภดิolk



สถาบันไทยคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา

สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

พิมพ์ครั้งแรก

โดย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

กรกฎาคม ๒๕๒๖

ISBN 974-570-514-4

ราคา ๓๐ บาท

ตัวแทนจำหน่าย

ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทร. ๒๒๑-๖๑๑๑ ต่อ ๒๓๑

สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย

บุญเลิศ สุภคติก



สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำขอบคุณ

โครงการวิจัยชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ ได้รับทุนอุดหนุนร่วมกันจากมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกัฟเฟิลเลอร์และมูลนิธิเอเชีย นอกเหนือไปจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ข้อที่เห็นสมควรต้องจารึกให้ปรากฏไว้ คือ ความริเริ่มของ ดร. Peter Geithner ผู้แทนมูลนิธิฟอร์ดในครั้งนั้น รวมทั้งความร่วมมือของ ดร. Peter Weldon เจ้าหน้าที่ฝ่ายโครงการสังคมศาสตร์ของมูลนิธิฟอร์ดเช่นเดียวกัน ซึ่งมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้โครงการวิจัยฯ ได้บังเกิดผลจริงขึ้นมา แรงความสนับสนุนร่วมมือเหล่านี้ ตลอดจนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการดำเนินงานศึกษาวิจัยอย่างอิสระเสรี บ่อเป็นที่ตระหนักซาบซึ้งอย่างยิ่งในความรู้สึกร่วมกันของผู้วิจัยทุกคน อีกประการหนึ่งที่มิอาจจะเว้นกล่าวถึงได้ ก็คือความร่วมมือร่วมใจของบรรดามิตรทั้งหลาย ทั้งในและนอกวงการมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยให้โครงการวิจัยฯ ดำเนินไปเท่านั้น หากยังช่วยสร้างสรรค์ให้ความนึกคิดและความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เป็นไปอย่างรอบคอบและสอดคล้องกับชีวิตความเป็นจริงขึ้น สำหรับทั้งหมดเหล่านี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

สารบัญ

คำขอบคุณ

คำนำบรรณาธิการ

(ก)

คำชี้แจงโครงการศึกษาวิจัย

(๑)

สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย

๑

คำนำบรรณาธิการ

บทศึกษาเรื่อง สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย นี้ เป็นรายงานวิจัยส่วนหนึ่ง ในชุดโครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” เรื่องของสิทธิการสื่อสาร หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว อาจดูเป็นเรื่องของการรับและส่งหรือถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารสำหรับส่วนบุคคลโดยเฉพาะ แต่โดยแท้จริง สิทธิการสื่อสารมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสิทธิทางสังคมเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมด้านต่างๆอย่างกว้างขวาง รวมตลอดไปถึงสิทธิทางการเมือง ดังที่รายงานวิจัยฉบับนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงขอบข่ายความเข้าใจในระดับสากล และสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ในประเทศไทยเรา ในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่า สิทธิการสื่อสารนับเป็นแกนสำคัญส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนโดยรวม แม้ในปัจจุบัน ข่าขงานการสื่อสารคมนาคม จะพัฒนาขยายตัวขึ้นอย่างไพศาล ตามความเจริญรุดหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่รัฐก็อาจจำกัดควบคุมหรือแม้จะสกัดกั้นข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนของตนโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ในทำนองเดียวกัน สิทธิการสื่อสารจึงเท่ากับเป็นปรอทวัดระดับคุณค่าสิทธิเสรีภาพในสังคมหนึ่ง ๆ ว่า เป็นสังคมเปิดหรือสังคมเบ็ดอย่างไร หรือไม่ เพียงใด

ยิ่งไปกว่านั้น นอกเหนือไปจากพิจารณาในแง่ของโอกาสช่องทางที่จะได้รับและถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารแล้ว การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการสื่อสารยังเป็นการตั้งคำถามไปถึงเนื้อหาสาระ และคุณภาพของข้อมูลข่าวสารเองด้วย เพราะข้อมูลข่าวสารที่ผ่านสื่อมวลชนออกไปสู่ประชาชน มิใช่จะตรงไปตรงมาเสมอไป แต่ยังต้องผ่านกระบวนการปรุงแต่งหรืออาจถูกบิดเบือนแสกสรรปั้นแต่งขึ้น ดังที่ได้เห็นประจักษ์กันอยู่ในทุกวันนี้ ยิ่งข่าขงานการสื่อสารคมนาคมแผ่ขยายครอบคลุมออกไปเพียงใด สิทธิการสื่อสารก็วันนี้นจะมีบทบาทอิทธิพลสำคัญยิ่ง ๆ ขึ้นในระบบและกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน ในแง่การสื่อสารก็คือ การศึกษานั่นเอง ประเทศไทยของเราผูกพันตนพัฒนาไปในแนวทุนนิยม แทบทุกสิ่งทุกอย่างนั้นขึ้นอยู่กับ

กับอำนาจทุนและอำนาจเงิน รวมทั้งในเรื่องของการสื่อสารคมนาคม ซึ่งกำลัง
กลายเป็นพิษเป็นภัยต่อการรับรู้และเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเยาวชน จึง
เป็นข้อที่ต้องตระหนักว่า รัฐพึงมีบทบาทและความจริงจังหรือไม่อย่างไรในเรื่องนี้
กล่าวโดยสรุปแล้ว การสื่อสารมิใช่เป็นเพียงเรื่องสิทธิของฝ่ายสื่อมวลชนเท่านั้น
หากยังหมายถึงสิทธิของฝ่ายผู้รับ ซึ่งเป็นกลุ่มชนส่วนใหญ่ แต่ที่ว่า ไม่อยู่ในฐานะ
ที่จะรวมตัวเป็น กลุ่มเป็นก้อนที่จะเรียกร้องความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร
จากสื่อมวลชนได้

จึงเป็นที่หวังว่า งานศึกษาเรื่องสิทธิการสื่อสารในประเทศไทยนี้ จะมีส่วน
กระตุ้นให้เกิดความใส่ใจถึงปัญหาการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารจากแง่มุมต่าง ๆ อย่าง
รอบด้าน และรับผิดชอบขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อว่าสื่อมวลชนจะได้เป็นเครื่องมือที่
สร้างสรรค์ ประเทืองปัญญาความรู้แก่ประชาชนอย่างแท้จริงสืบไป.

เสนอให้ จามริก

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีนาคม ๒๕๒๗

คำชี้แจง
โครงการศึกษาวิจัย
“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”
เสน่ห์ จามริก

“เป็นการง่ายเกินไปที่จะถือเอาหลักความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐาน รวมทั้งปัญหาอันเกี่ยวเนื่องโดยใกล้ชิดกับเรื่องของหลักนิติธรรม ว่าเป็นเรื่องของนามธรรม และทฤษฎีหรือว่าเป็นเพียงสูตรสำเร็จทางการเมืองอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว เรากำลังเกี่ยวข้องกับเรื่องของความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต อันเปี่ยมด้วยความหมายและความเป็นจริง และซึ่ง...มีผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตและชีวิตประจำวันของเรา....”

(คำปราศรัยของ J.F. Lalive ใน *The Rule of Law in a Free Society*, 1959.)

โครงการวิจัยเรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ เป็นความพยายามที่จะประสานประเด็นปัญหาและความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อศึกษาหาความเข้าใจถึงเรื่องราวของสิทธิมนุษยชนอย่างมีระบบบนรากฐานของชีวิตความเป็นจริง ข้อสังเกตของ J.F. Lalive อดีตเลขาธิการคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Commission of Jurists) ที่อ้างถึงข้างต้น ถือเป็นคติเตือนใจกำกับความคิดอ่านและดำเนินงานศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้มาแต่ต้น แน่นนอนเหลือเกินว่า ข้อขาดตกบกพร่องย่อมจะต้องมีอยู่ไม่น้อยทีเดียว ทั้งในแง่แนวทางและ

เนื้อหา ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องประเมินและแก้ไขปรับปรุงกันต่อไป แต่จุดสำคัญ
ของโครงการวิจัยนี้อยู่ที่ความมุ่งมั่นพยายามเข้าถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็น
“ความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต” กล่าวคือ นอกเหนือออกไปจากความคิดขั้น
“นามธรรมและทฤษฎี” หรือ “สูตรสำเร็จทางการเมือง” ข้อควรสังวรเช่น
นี้ได้หมายความว่า จะลดคุณค่าความสำคัญของหลักทฤษฎี และอุดมการณ์สิทธิ
มนุษยชนลงไปแต่ประการใดเลย ห้ามมิได้ เพราะจริง ๆ แล้ว หลักอุดมการณ์สิทธิ
มนุษยชน ก็ได้มีบทบาทอิทธิพลเป็นตัวกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการตื่นตัวเปลี่ยนแปลง
อย่างกว้างขวางทั่วโลก จนถือได้ว่าเป็นหลักการสากล ดังที่ปรากฏผลเป็นปฏิญญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การสหประชาชาติ แต่ในขณะ
เดียวกันก็ต้องยอมรับความจริงด้วยว่า หลักอุดมการณ์ทั้งหลายมิใช่สิ่งที่สถิตย์
อยู่ในสุญญากาศ หากย่อมมีรากฐานเป็นมา และสัมพันธ์อยู่กับสภาวะแวดล้อม
ทางสังคม-วัฒนธรรมตามกาลและเทศะ โดยอาศัยรากฐานเป็นมา และสภาวะ
แวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมเอง ที่หลักอุดมการณ์ได้พัฒนาขึ้นเป็นหลักการที่
ใช้ประพฤติปฏิบัติในวิถีชีวิตของสังคมนั้นๆ ในกาลเทศะเช่นว่านั้น หลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ จึงบรรจบสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่ถักถักขัดแย้งกัน
กรณีของสิทธิมนุษยชนก็จะเป็นไปตามกฎความจริงทำนองเดียวกัน

เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปรากฏการณ์ถักถักขัดแย้ง ก็เพราะเกิดปัญหา
ช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ แม้ในสังคมตะวันตกอันถือเป็นต้น
กำเนิดของอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นไปจากปัญหาถักถักขัดแย้ง
ในเรื่องสิทธิมนุษยชนเหมือนกัน เป็นแต่ว่าปัญหาเหล่านี้จำกัดตัวอยู่ภายในกรอบ
ทางสังคม-วัฒนธรรม และสถาบันอันอันวยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอยู่โดยพื้นฐาน
ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องช่วยระงับยับยั้ง มิให้ปัญหาถักถักขัดแย้งเรื่องสิทธิมนุษยชน
ขยายตัวออกไปสู่ระดับรุนแรง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบเช่นนี้แล้ว ก็จะเห็น
กันได้ว่าปรากฏการณ์สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาแตกต่างกันออกไปในกรณีของสังคม
นอกตะวันตก สังคมนอกตะวันตกเหล่านี้ต่างมีรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมและ

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ในขณะที่ตัวกันเองก็ได้รับอิทธิพล
อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของตะวันตกในลักษณะต่าง ๆ กันไป ในประการสำคัญ
ที่จะมองข้ามกันไปไม่ได้ ก็คือ สังคมนอกตะวันตกเหล่านั้น ต่างก็มีรากฐานทาง
ความคิดและอุดมการณ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็น
ลักษณะเฉพาะของตน ทำนองเดียวกันกับที่หลักการใหญ่ๆ ใน *ปฏิญาสากล* เป็น
ลักษณะเฉพาะของสังคม—วัฒนธรรมตะวันตก ด้วยเหตุฉะนั้น ความเป็นสากลของ
ปฏิญาสากล ๖ จริง ๆ แล้ว จึงมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น ก็คือ
ข้อจำกัดนี้ไม่ใช่แต่ในแง่ที่นำเอาไปปรับใช้กับสังคมนอกตะวันตก ซึ่งรากฐานเป็น
มาทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมทางสังคม—วัฒนธรรม แตกต่างกันเท่านั้น
หากแม้แต่ความสมบูรณ์ในตัวหลักการของ *ปฏิญาสากล* ๖ เอง ก็มีข้อจำกัดและขาด
ฐานความคิดและหลักปฏิบัติของความเป็นสากลอย่างแท้จริง ดังที่จะได้เอ่ยถึงไว้
บ้างต่อไปพอให้เห็นเป็นเค้าในคำชี้แจงนี้

ข้อคิดคำนึงที่ว่านี้ ทำให้ต้องตระหนักใคร่ครวญกันตามสมควรในการที่จะคิด
อ่าน วางแนวทางการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนในกรณีประเทศไทย ซึ่งเข้าอยู่ใน
ลักษณะของสังคมนอกตะวันตก และได้รับอิทธิพลอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของ
ตะวันตก ดังที่กล่าวมาข้างต้น นับเป็นกรณีปัญหาของว่างระหว่างหลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ ที่จำเป็นต้องพยายามแสวงหาความเข้าใจกันเป็นเบื้องต้น และนี่
เป็นเจตนารมณ์หลักของโครงการวิจัยนี้ แม้ว่าโครงการวิจัยนี้ จะยังคงยึดถือหลัก
การต่าง ๆ ของ *ปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* เป็นมาตรฐานอ้างอิง แต่ก็
เพื่อประโยชน์ในเชิงเกณฑ์เปรียบเทียบเป็นสำคัญ มิใช่ถึงกับยึดถือเป็นหลักการหรือ
สัจธรรมอันสมบูรณ์ครบถ้วน การยึดมั่นถือมั่นเช่นนั้น มักเป็นแนวโน้มนิยม
กันทั้งในวงวิชาการ และนักปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชน และนั่นเป็นจุดอ่อนอัน
หนึ่งของขบวนการสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระดับระหว่างประเทศ เป็นแนวโน้ม
ที่ทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูเป็นเรื่องง่าย ๆ หนึ่ง ๆ โดยเพียงแค่อาศัยใช้ *ปฏิญา
สากล* ๖ เป็นมาตรฐานอ้างอิง เพื่อสำรวจตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ ว่า

สอดคล้องหรือฝ่าฝืนมาตรฐาน “สากล” อย่างไรหรือไม่ การศึกษาและปฏิบัติการ
ทำนองนี้มีคุณค่าและความสำคัญอยู่อย่างแน่นอน ไม่ต้องสงสัยเพราะอย่างน้อย
ก็อาจมีบทบาทสำคัญช่วยสกัดยั้งไม่ให้ขบวนการละเมิดสิทธิรอนหรือบั่นทอนทำลาย
สิทธิมนุษยชนลุกลามรุนแรงขึ้นกว่าที่รู้เห็นกันอยู่ นอกจากนั้นยังมีส่วนช่วยกระตุ้น
ให้เกิดมิติมหาชนต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลาย ๆ ระดับด้วยกัน แต่
กระนั้นก็ดี จากทัศนะของโครงการวิจัยนี้ เข้าใจว่า ยังไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ
และทั้งยังอาจชวนให้หลงผิดกันไปได้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน แน่แน่นอนช่องว่าง
ถกเถียงระหว่างหลักอุดมการณ์ (ตามปฏิญญาสากล ฯ) กับการปฏิบัติ (ในสภาพ
แวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมของสังคมนอกตะวันตก) เป็นสิ่งที่จะต้องขจัดแก้ไข
ดังที่กล่าวถึงกระทำกันอยู่ในหมู่ขบวนการสิทธิมนุษยชนระดับต่าง ๆ การศึกษาและ
ปฏิบัติการเช่นว่านี้ เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก แต่ก็มักจำกัดอยู่แต่กับกรณี หรือ
ปัญหาเฉพาะหน้าเสียจนทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูกลายเป็นเพียงปัญหาระหว่าง
สิทธิเสรีภาพทางการเมืองและรัฐบาลเผด็จการ ผลก็คือเราจะเห็นแต่เรื่องราวของ
การรณรงค์เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมสำหรับบรรดาผู้ต้องคดีการเมืองกัน
เป็นส่วนใหญ่ ผลก็คือเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องมุ่งเฉพาะไปในด้านการ
คุกคามลิดรอนสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายอำนาจรัฐบาล จึงอยู่ปัญหาสิทธิเสรีภาพด้าน
การเมือง เป็นฐานและกุญแจสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ และ
จำเป็นต้องได้รับความใส่ใจ และผลักดันส่งเสริมเป็นพิเศษ ความสำคัญในข้อ
เป็นที่ยืนยันได้จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก แต่ในขณะเดียวกัน
ก็เป็นความสำคัญและจำเป็นอยู่ไม่น้อยเลยที่จะต้องขยายขอบข่าย เป้าหมายความ
เข้าใจให้ลึกกลงไปถึงรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยมและพฤติ
กรรมอันสอดคล้องหรือถกเถียงขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนด้วย

รวมความแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชน จึงเป็นทั้งเรื่องของทั้งเฉพาะหน้าและ
ระยะยาว โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นับเป็นความ
พยายามส่วนหนึ่งที่จะประสานและเสริมความรู้ความเข้าใจ โดยหวังว่าอาจจะมีส่วน

ช่วยให้ได้มองเห็นแนวทางคลี่คลายปัญหาถกถั่นขัดแย้งต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นจริงของสังคมไทยขึ้น จุดมุ่งหมายจึงไม่ใช่เรื่องของกรณีหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หากเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึง “พัฒนาการ” เกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์อันกำหนดฐานะสิทธิ-หน้าที่ และแม้จะระบุเฉพาะอยู่ในเรื่องของสังคมไทย แต่ในแนวเนื้อหาสาระ ก็คงให้การรับรู้ถึงบทบาทความสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่ออาศัยใช้เป็นมาตรฐานวัดสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่เป็นการรับรู้ในแง่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่ง ในข้อนี้ สมควรขยายความสักเล็กน้อยเพื่อประกอบการพิจารณาถึงแนวทางศึกษาพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ว่าโดยสถานะทางกฎหมายแล้ว ปฏิญญาสากล ฯ ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นเพียงคำประกาศลอย ๆ มิได้มีค่าหรือผลบังคับใด ๆ ทางกฎหมาย นี่เป็นเหตุผลสำคัญที่ช่วยให้ทุกฝ่ายยอมรับยอมรับกันได้ รวมทั้งประเทศไทย ก็ให้การยอมรับนับถือในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยแท้จริงแล้ว ปฏิญญาสากล ฯ เป็นผลของการเมืองระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจ ๒ ฝ่าย หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีจุดยืนขัดแย้งแตกต่างกัน กล่าวคือ มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกมีแนวโน้มเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง (civil and political rights) ส่วนมหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยม ไน้มุ่งเอียงไปทางด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) ในฐานะผู้ชนะสงครามใหม่ ๆ มหาอำนาจสองฝ่ายสามารถยอมรับกันได้ โดยรวมหลักการของสิทธิทั้ง ๒ ประเภทเข้าไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันใน ปฏิญญาสากล ฯ นี้ ครั้นเมื่อการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชน ก้าวมาถึงขั้นที่ต้องการให้เกิดผลบังคับขึ้นในรูปของ “กติกา สัญญาระหว่างประเทศ” (International Covenant) การเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจทั้งสองจึงต้องใช้เวลาถึงเกือบ ๓๐ ปี มาบรรจบผลเอาในปี ค.ศ.

๑๙๗๖ แต่กระนั้นก็ยังต้องแยกทำเป็น ๒ ฉบับ คือ กติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๗๖ และกติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิราษฎรและการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖ ทั้งนี้โดยปล่อยให้เป็นเรื่องของแต่ละประเทศ ที่จะรับรองให้สัตยาบันเป็นรายประเทศ เป็นรายฉบับไป เพื่อให้เกิดผลบังคับเฉพาะแก่ประเทศที่ให้สัตยาบัน มิใช่มีผลบังคับเป็นการสากล เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันแก่ฉบับใดเลย จนกระทั่งปัจจุบันนี้^(๑)

แม้จะมีที่มาจกจุดขัดแย้งแตกต่างกันดังกล่าวก็นั้น แต่เมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการโดยส่วนรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปฏิญญาสากล เท่ากับเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ เพื่ออิสรภาพของมนุษย์อันสั่งสมมานับศตวรรษ ๆ และซ่อนเป็นความหมายความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ของเอกสารระหว่างประเทศอันปราศจากกำบังค้ำทางกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เป็นการผสมผสานประสบการณ์อันเป็นแม่บท กรอบกลุ่มความหมายและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางรอบด้าน ทั้งในด้านสิทธิราษฎร และการเมือง และในด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ได้กล่าวแล้ว สิทธิประเภทแรกได้รับแรงบรรดาลใจจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก สิทธิประเภทหลังมาจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกสังคมนิยม อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนทั้งสองกระแสอาจบังเกิดผลขึ้นมาจากวิถีและรูปแบบของพลวัติทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกัน อันเป็นความละเอียดซึ่งไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในที่นี้ จุดน่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ได้มาผสมและกลายเป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพในหมู่ชนชาติโลกที่สามหรือกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยเราในปัจจุบัน

ที่ว่า เป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่ง ก็เพราะว่าในประการแรกทีเดียว เรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ความจริงแล้ว นับเป็นปรากฏการณ์สากลของมนุษยชาติทั้งมวล ทั้งนี้ก็โดยวิสัยธรรมชาติของมนุษย์เราเอง ไม่ว่าชาติใด ภาษาใด ทั้ง

ยุคก่อนและหลังปฏิญญาสากล ฯ ข้อมต้องการต่อสู้แสวงความก้าวหน้าด้วยกันทั้งนั้น ในเบื้องต้นที่เดี๋ยวนี้เรารู้จักขนขวายคิดค้นเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากธรรมชาติ และครั้นเมื่อสถาบันสังคมมนุษย์ที่ความสลับซับซ้อนเกิดการกดขี่ขูดรีดมาก ๆ ขึ้น มนุษย์ก็จำต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากพันธระอำนาจอันไม่เป็นธรรมของมนุษย์ด้วยกัน การดิ้นรนไปเช่นนั้นทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติ เราเพียงแต่ติดตามข่าวสาร และมองไปรอบ ๆ ตัวเราก็จะเห็นประจักษ์ในกฎความจริงที่ว่านี้ กระแสความคิดและการต่อสู้จากประสบการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตกก็ดี และของฝ่ายโลกสังคมนิยมก็ดี นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งขั้นตอนหนึ่งในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสัทธิมนุษยชน ถ้าจะมีอะไรสักอย่างหนึ่งที่เห็นเหตุบังเอิญร่วม ก่อให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้เพื่ออิสรภาพของมนุษย์เราแล้ว ก็เห็นจะเป็นวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง นีเอง ซึ่งทุกสังคมย่อมต้องประสบไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องผลักดันให้ต้องเกิดการปรับเปลี่ยนสถานะ บทบาท สิทธิ - หน้าที่อันประกอบเป็นระบบความสัมพันธ์ และความคิดความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติภายในสังคมหนึ่ง ๆ การปรับเปลี่ยนที่ว่านี้ อาจเป็นไปโดยสันติ หรือรุนแรงมากน้อยตามแต่กรณี และระดับความขัดแย้งหรือแข่งกระด้างของแต่ละสังคม

ในประการต่อมา พัฒนาการสัทธิมนุษยชนสำหรับชนชาติโลกที่สาม หรือที่กำลังพัฒนานับเป็นอีกส่วนหนึ่ง อีกขั้นตอนหนึ่งออกไปจากกระแสของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก หรือของฝ่ายโลกสังคมนิยม เป็นความจริงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ ย่อมไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคสมัยใหม่ซึ่งความเจริญรุดหน้าทางวิทยาการ เป็นเครื่องช่วยกระชับให้ชนชาติส่วนต่าง ๆ ของโลก ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันตามลำดับ และด้วยเหตุฉะนี้เองที่กระแสอุดมการณ์ และประสบการณ์เหล่านั้น จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นทั้งตัวแบบ และแรงบรรดาลใจ ซึ่งความจริงก็ได้เข้ามามีส่วนอยู่ในแนวความคิดคำนึงถึงในโครงการวิจัยที่กำลังพูดถึงนี้

จะอย่างไรก็ตาม เราจะต้องยอมรับรู้อีกด้วยในขณะเดียวกันว่า สภาพทางสังคม-วัฒนธรรมและปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสังคมกำลังพัฒนา รวมถึงสังคมไทยเราย่อมมีมิติและลักษณะแนวทางที่แตกต่างออกไป และแม้ในบรรดาสังคมที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ความแตกต่างลักษณะย่อมมีอยู่เป็นธรรมดาด้วยเหตุผลของความเบี่ยงจริงในข้อนี้ การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องแยกแยะกันให้ตระหว่างปรัชญา อุดมการณ์ และหลักการด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง ความเป็นไปได้ และลักษณะรูปแบบรวมทั้งวิถีทางของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนภายในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ความยากลำบากที่จะยอมรับรู้อีกถึงลักษณะเฉพาะของปัญหา ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติของปัญหาสิทธิมนุษยชนเอง ซึ่งมักเป็นเรื่องขุ้ยให้เกิดอารมณ์ความร้อนแรง มองเห็นปัญหาแบบขาวกับดำ โดยปราศจากการใคร่ครวญกันตามสมควรถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ ผลก็คือ เรื่องของสิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัญหาเผชิญหน้าและทำลายล้างซึ่งกันและกัน ดังที่เห็นๆ กันดาษดื่นอยู่ทุกวันนี้ ความร้อนแรงของปัญหาสิทธิมนุษยชนในตัวเอง คงไม่ใช่ของผิดแปลกอะไรนัก ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยเป็นมาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางขนัตติธรรม มีสถาบันสังคมการเมืองอันอำนวย กระบวนการต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้าม สังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ ก็มีแนวโน้มขุ้ยและเร่งเร้าผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ต้องกลายเป็นความรุนแรงชน และนั่นเป็นปัญหาวิกฤตของสังคมโลกที่สาม ในกรณีของสังคมไทยเราก็ออยู่ในสภาพปัญหานั้นเหมือนกัน เหตุการณ์อย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นประจักษ์พยานอย่างดี ช้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาความรุนแรงถึงขั้นทำลายล้างและสูญเสียชีวิตเลือดเนื้อ ซึ่งได้อุบัติขึ้นแล้วในบ้านเมืองของเราที่ใคร่ขอว่าเป็นเมืองพุทธศาสนา

เรื่องของสิทธิมนุษยชนจึงเกี่ยวข้องอยู่โดยตรง กับปัญหาของการเลือกวิถีทางเปลี่ยนแปลงและการดำรงชีวิตร่วมกัน สิทธิ (และหน้าที่) เป็นเครื่องกำหนดระบบ

ความสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นสิ่งที่ผูกพันอยู่กับโครงสร้าง ค่านิยม ของสังคม
หนึ่ง ๆ ในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงและการเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิสำหรับ
คนในวงกว้างออกไป ย่อมหมายถึงการปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างของสังคม
นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นไปในวิถีของสันติหรือความรุนแรงก็ตาม เพราะฉะนั้น เรื่องราว
และปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อนเกินไปจากที่จะเพียง
แต่เรียนรู้และยึดถือตัวแบบหรือหลักอุดมการณ์ในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยัง
จำเป็นจะต้องขยายขอบข่ายการเรียนรู้เฉพาะกรณีของแต่ละสังคม ๆ ไป ซึ่งอาจเป็น
ช่องทางให้ได้เห็นและเข้าใจถึงสมุฏฐานของปมปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งจุดและหน
ทางที่จะแก้ไขและเปลี่ยนแปลง ที่พยายามเน้นในประเด็นข้อนี้ ก็เพราะมีบ่อยครั้ง
เหลือเกินที่เรามักจะพะวงสนใจกันอยู่แต่ประเด็นปัญหาปลายเหตุ อย่างเช่นกรณี
รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ดังที่ทราบกับ
กันโดยทั่วไป แน่อน ในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เหล่านี้ โดยหน้าที่ของ
พลเมืองดีแล้ว ก็ต้องช่วยกันประท้วงให้มีการแก้ไขและหาทางระงับยับยั้งมิให้เกิด
เหตุการณ์เลวร้ายขึ้นอีกต่อไป ความจริงถ้าคนส่วนใหญ่พร้อมใจกันทำได้เช่นนั้น
เรื่องก็ง่ายเข้า แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น โดยประสบการณ์ในสังคมโลก
ที่สาม รวมทั้งสังคมไทยเรา บรรดาคนที่มิจัดสำนักเดอดเหนือร้อนใจถึงขั้นคนร
ต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจริง ๆ นั้น ยังนับว่ามีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก แล้วฝ่ายผู้
อำนาจก็มักประสบความสำเร็จอยู่เสมอ ๆ ที่สามารถชวชนให้คนส่วนใหญ่พากัน
เห็นว่าการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ประสงค์ต่อชาติ
บ้านเมือง ปรากฏการณ์ทำนองนี้ในตัวเองเท่ากับเป็นเครื่องชี้ว่า ยังมีช่องว่างอยู่
มากระหว่างฝ่ายผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนกับมวลชนส่วนใหญ่ ประเด็นคงจะไม่ได้
อยู่ที่ว่าใครผิดใครถูก แต่เห็นจะเป็นปัญหาที่ว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ
มนุษยชนยังมิได้ผสานเข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมของไทยอย่างแท้จริง
นั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพูดถึงในที่นี้ ก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิราษฎรและการเมืองด้านหนึ่งกับสิทธิเศรษฐกิจและสังคมอีกด้านหนึ่ง ว่าอะไรจะสำคัญกว่า สำหรับสังคมโลกที่สามในเรื่องนี้ได้มีการถกเถียงกันมามากพอสมควร และก็เริ่มมีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงหลักการเสรีนิยมแบบตะวันตก ซึ่งเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง ว่าอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมนักสำหรับสังคมโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา ซึ่งกำลังต้องเผชิญอยู่กับปัญหาเรื่องปากท้องเรื่องท้อง ความยากจน ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสภาพความทุกข์ยากแร้นแค้นเช่นนี้ สิทธิการเมืองอาจจะเป็นข้อฟุ้งเฟ้อและไม่อาจแก้ปัญหาลำบากท้องของคนส่วนใหญ่ได้ สรุปรวมความแล้วมักจะเกิดความเข้าใจไปว่า สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนา ปัญหาเฉพาะหน้าอันสำคัญสูงสุด อยู่ทำเป็นจะต้องได้รัฐบาลหรือผู้นำและ “ผู้รู้” ที่สามารถระดมกำลังทรัพยากรทั้งมวลของชาติเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจให้จำเริญเติบโต เพื่อแก้ปัญหาความอดอยากขาดแคลน ส่วนสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะสงวนไว้สำหรับกาลข้างหน้า หลังจากแก้ปัญหาปากท้องได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ในแง่หนึ่ง เหตุผลอ้างอิงดังกล่าวจะมีน้ำหนักและได้รับการเชื่อถือกันอยู่น้อย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกกลงไปอีกสักเล็กน้อย ก็พอจะเห็นกันได้ไม่ยากนักว่าเป็นเหตุผลที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจริง ๆ แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวเองย่อมหมายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและทุ่มเททรัพยากรทั้งมวลของชาติ ความจริงมีอยู่ว่า การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาประเทศไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น หากย่อมบังเกิดผลกระทบทางด้านการแบ่งสรรผลประโยชน์ด้วยว่า “ใครได้อะไร อย่างไร และเมื่อไร” ซึ่งนับเป็นเรื่องของการเมืองอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ เราคงจะได้เห็นตัวอย่างกันได้ชัดเจนอยู่แล้วในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเราเอง ในช่วงนับตั้งแต่เรามีแผนพัฒนาในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ต้องถูกห้ามนำไปโดยสิ้นเชิง เรามีผู้รอบรู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและการพัฒนามากมาย ทั้งไทยและเทศระดมพลังเทคนิควิชาการวางแผน

พัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ผลที่ได้ปรากฏออกมาให้เห็นเป็นที่ประจักษ์
กัน ณ บัดนี้ ก็ปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูง การไม่มีงานทำ และความยากจน

ประเด็นก็คือว่า เศรษฐกิจกับการเมืองต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันเสมือนหนึ่ง
ด้านหัว ด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน สิทธิและผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ทาง
เศรษฐกิจย่อมไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจากหลักประกันสิทธิทางการเมือง ปัญหา
ไม่ใช่เรื่องของการต้องเลือกเอาระหว่างสิทธิด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็น
เรื่องของความจำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไปทั้งสองด้าน อันเป็นแนวทางตรง
กันข้ามกับการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ ดังที่ผู้ทรงอำนาจและผู้เชี่ยวชาญเคยคิดและ
กระทำกันมาในอดีต พุดง่าย ๆ สิ่งที่เราเรียกว่า ความสำเร็จหรือการจำเริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งในระดับธุรกิจเอกชนก็ดี โดยรากฐานแล้ว
เป็นเรื่องของการอาศัยใช้อำนาจรัฐกำหราบคุกคามสิทธิเสรีภาพของมวลชนส่วนใหญ่
ให้ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของกลุ่มชนส่วนน้อย ตัวอย่างที่เห็นกันได้ง่าย ๆ ก็คือ การ
ใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารอย่างต่อเนื่องกันมาตลอด ๒๐ ปี สะกดกั้นการรวมตัวจัด
ตั้งของกลุ่มมวลชนผู้เสียเปรียบ ในขณะที่เดียวกันกับที่ออกกฎหมายให้สิทธิและส่งเสริม
การรวมตัวจัดตั้งของกลุ่มธุรกิจการเงิน เมื่อมองออกไปจากระบบและ
กระบวนการทางการเมืองและกฎหมายเช่นนั้นแล้ว ก็พอจะประมวลความได้ว่าช่อง
ว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างเช่นที่เราเห็นกันดำตาดูอยู่ทุกวันนี้ โดยแท้จริงแล้วก็มี
สมุฏฐานมาจากปัญหาช่องว่างทางการเมืองนั่นเอง การรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์
เป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่
โอกาสและช่องทางของการใช้สิทธิเช่นนั้น หาได้แผ่แผ่ไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ไม่
ทั้งนี้ภายใต้ระบบซึ่งบรรดานักเศรษฐศาสตร์ของเรานิยมเรียกกันว่า “เศรษฐกิจ
เสรี” รายงานธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ นี้ ย้ำถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องให้
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ขอเรียกร้องที่ว่านี้จะมีผล
จริงจางอย่างไรหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นเครื่องสะท้อนภาพของปัญหาเกี่ยว

กับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันการเมือง การบริหารอันเป็นเรื่องเกี่ยวข้อง
อยู่โดยตรงกับปัญหาสิทธิทางการเมือง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ คงพอจะมองเห็นกันได้ว่า ‘เรื่องของสิทธิ
มนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติซับซ้อนเกี่ยวโยงอยู่รอบด้านทั้งในทางสังคม วัฒนธรรม
เศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมืองตลอดจนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา
เราอาจศึกษากันได้ในเชิงของปรัชญา อุดมการณ์และหลักการซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่
จะต้องคิดค้นและเข้าใจ แต่จะเป็นการเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ถ้าจะศึกษาลึกลง
เหล่านี้ในแง่ที่เป็นสูตรสำเร็จ ยกตัวอย่าง เช่น หลักอุดมการณ์ ปฏิญญาสากลว่า
ด้วยสิทธิมนุษยชน มาตราแรกที่ว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียม
กันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างได้การประทานมาซึ่งเหตุผลและมโนธรรม และพึง
ปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” ข้อที่ใคร่ย้ำไว้ ณ ที่นี้ คือว่า แม้แต่
หลักอุดมการณ์อันสูงส่งนี้เอง โดยแท้จริงแล้ว ก็มีที่มาจากกระแสการเปลี่ยนแปลง
และพลังชนชั้นกลางในโลกตะวันตก เมื่อสมัยสามร้อยปีก่อน เป็นยุคสมัยที่กลุ่ม
ชนชั้นกลางซึ่งเติบโตขึ้นมามีพลังเศรษฐกิจพอทัดเทียมกับกลุ่มขุนนางชนชั้นอำนาจ
เก่า และอาศัยอ้างอิงทฤษฎีสิทธิธรรมชาติเป็นหลักอุดมการณ์ต่อสู้ เป้าหมายของกลุ่ม
ชนชั้นใหม่เหล่านี้ไม่มีอะไรไปกว่าความต้องการที่จะจัดอุปสรรคขวางกั้น
ทั้งหลายทางการเมืองการปกครอง เพื่อที่ตนจะได้ประกอบธุรกิจของตนอย่างอิสระ
เสรีและก็เป็นธรรมดาของคนเรา ที่มีกำลังทรัพย์ย่อมจะเรียกร้องต้องการให้ได้สิทธิ
และโอกาสใช้พลังของตนทำการแข่งขันช่วงชิงกันอย่างเต็มที่ ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบ
ปล่อยเสรี เกิดมาจากเจตนารมณ์เช่นว่านี้ ซึ่งในตัวเองอาจไม่ผิดอะไรนัก ถ้าหาก
คนทุกคนทุกกลุ่ม “เกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียมกัน” จริง ๆ แต่สำหรับใน
โลกและสังคมอันเต็มไปด้วยช่องว่างห่างไกลระหว่างคนมีคณานัน คนแข็งแรงคน
อ่อนแอ ทฤษฎีสิทธิธรรมชาติและเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรีก็ย่อมกลับกลายเป็น
เป็นทฤษฎีและเศรษฐกิจที่ขูดรีดเอาเปรียบได้อย่างสมฤทธิ์ผลเช่นกัน ดังที่
สังคมไทยเรากำลังประสบอยู่ทุกวันนี้

ดังนั้น แม้แต่ในระดับหลักปรัชญาหรืออุดมการณ์ ก็ยังจำเป็นต้องพิจารณาที่
 กันดูให้ถ่วงรอบคอบ ที่กล่าวเช่นนั้น มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะลด
 คุณค่าความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชน หรือ ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิ
 มนุษยชน จุดเด่นของหลักการสิทธิมนุษยชน คือ คุณค่าของความเป็นคน ไม่ว่า
 จะเป็นเชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนาใด หลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนเป็นพลังความคิด
 สำคัญที่ช่วยตอบโต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิและการใช้อำนาจแบบพลการ พร้อมทั้ง
 ยกเอาสามัญชนขึ้นมาเป็นรากฐานของสิทธิอำนาจแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิ ซึ่งอ้าง
 อำนาจจากสวรรค์ บทบาทความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนในประวัติ
 ศาสตร์พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้
 ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เองก็มาจากแรงบันดาลใจของสำนักปรัชญาสิทธิ
 มนุษยชาตินี้ ถึงกระนั้นก็ตาม เราจะต้องตระหนักกันให้ถึงเงื่อนไขทางประวัติ
 ศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสิทธิเสรีภาพจาก
 แก่งของสำนักปรัชญาเอง กำลังถูกตีความและนำมาใช้ประพจน์ปฏิบัติกันไปไกล
 ถึงขั้น “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” หรือ “ใครดีใครได้” เช่นนี้แล้วไซ้ ก็เป็น
 ปัญหาที่จะต้องใคร่ครวญกันให้หนัก เพราะตราบใดที่เรายังมองและเข้าใจสิทธิเสรี
 ภาพกันแต่เพียงความเป็นอิสระเสรีที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบและกำลังอำนาจ ตราบ
 นั้น ก็เป็นการชักจูงหรือว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่มนุษย์เราจะ “พึงปฏิบัติต่อกันด้วย
 เจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น โลกและสังคมมนุษย์จะดำรงชีวิต
 ร่วมกันอย่างเป็นธรรมและสันติสุขได้อย่างไร ? รวมความแล้ว ในเรื่องของหลัก
 ปรัชญาหรืออุดมการณ์เอง ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยังจะต้องศึกษากันอีกต่อไป
 ไปโดยไม่หยุดยั้งเราจะมาว่าพึงออกพึงใจอยู่กับทฤษฎีในอดีต หรือ ปรัชญาสากลว่า
 แต่ถ้อยเดียวไม่ได้ ผู้เขียนเองได้ใช้ความพยายามเสาะแสวงอยู่บ้าง ดังปรากฏใน
 บทศึกษาเรื่อง พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน เมื่อสองสามปีที่แล้ว^(๒) และพอจะ
 ยืนยันได้ในทันทีว่า หลักพุทธธรรม สามารถให้พลังความคิดสร้างสรรค์ที่จะชี้แนว
 ทางไปสู่คำตอบปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ถ้าหากเราจะไม่พยายาม
 มองชีวิตเบื้องบนพุทธศาสนาเกินไป ในทางลบจนเกินไปอย่างเช่นที่กำลังประพจน์
 ปฏิบัติกันอยู่

ในประการสำคัญ พุทธศาสนาเป็นหลักธรรมอุดมการณ์ที่อยู่ในสังคมวัฒนธรรมไทยเราเองมาช้านาน เป็นแต่เพียงเราไม่ใส่ใจที่จะมองเห็นด้านพลังสร้างสรรค์ของสมบัติที่เรามีอยู่แล้วเท่านั้น นี่จะเป็นความผิดของระบบการศึกษาอบรมสมัยใหม่ หรืออย่างไรก็แล้วแต่ จุดสำคัญอยู่ที่เราจะต้องเริ่มตระหนักกันอย่างจริงจังเสียถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของเราเอง ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อมาสร้างเอกลักษณ์หรือชาตินิยมไทยอะไรทำนองนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของความดีและผิวเผิน หากเพื่อสร้างเสริมความจำเริญของงานทางปัญญาความคิด ซึ่งอาจนำไปสู่คำตอบที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความทุกข์ยากแค้นในบัดนี้ ไม่ใช่เฉพาะสำหรับภายในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังอาจเป็นคุณค่าสำหรับโลกเป็นส่วนรวมด้วยในที่สุด

นอกเหนือไปจากปัญหาด้านหลักปรัชญาและอุดมการณ์แล้ว สิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องเกี่ยวของทางด้านปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการจัดตั้งสถาบันสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อพิทักษ์และสร้างเสริมสิทธิเสรีภาพ ตามความเป็นจริงแล้ว ด้านหลักอุดมการณ์กับด้านการจัดตั้งสถาบันเป็นเรื่องเกี่ยวโยงไม่อาจแยกออกจากกันได้ ปัญหาของสังคมไทย ก็คือ เรามุ่งแต่ต้องฝรั่งกันมาโดยตลอด นับตั้งแต่เข้าสูยุคเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา เราเร่งเดินหน้าสร้างสถาบันตามแบบอย่างตะวันตกกันมาทั้งในยุคก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในขณะที่ในด้านหลักอุดมการณ์และค่านิยมทางสังคมยังแทบจะเรียกได้ว่าอยู่กับที่ ยกเว้นสำหรับคนกรุงเทพฯ และในเมืองอื่น ๆ บางส่วน ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังความลึกลับสับสนไม่น้อยเลยในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ก็เป็นที่จะต้องคำนึงถึง

ในสภาพการณ์เช่นว่านี้ การศึกษาด้านสถาบัน จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นการศึกษาปัญหาเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญ และสถาบันประชาธิปไตย อันเป็นฐานรองรับสิทธิมนุษยชน ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่าหลักอุดมการณ์และค่านิยมในเรื่องเหล่านี้ยังมีได้ฝังรากจริงจังในความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”

ก็เห็นจำเป็นต้องจับประเด็นทำนองนี้มาศึกษาวิเคราะห์กัน แต่ทั้งนี้มิใช่โดยมุ่งแต่ตัวแบบสถาบันเป็นสำคัญ หากเพ่งเล็งไปที่ กระบวนและเงื่อนไขของการพัฒนาการไปสู่สถาบันประชาธิปไตย ซึ่งเราอยากจะได้เห็นเป็นจริงเป็นจังในสังคมไทยเรา ในแง่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ของตะวันตกอย่างน้อย ๒ ประการที่สำคัญ และพอช่วยให้เห็นปัญหาของประชาธิปไตยไทย กล่าวคือ เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย และด้านกระบวนการทางการเมือง

ในประการแรก เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย เห็นจะไม่มีอะไรดีกว่าที่จะขอนำเอาข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองมาเสนอให้พิจารณากัน ณ ที่นี้คือ ในข้อที่ว่า

“...ก่อนการเคลื่อนไหวใด ๆ ไปสู่พัฒนาการสิทธิมนุษยชน กรอบของระบบกฎหมายที่ใช้กัน จะต้องได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงเสียก่อน ในที่ใด ความมั่นคงของระบบกฎหมายมิไ้มีอยู่ ในที่นั้น เงื่อนไขของความรุนแรงก็จะแผ่สรวงไปทั่ว ซึ่งผลกำลังก็จะเป็นเครื่องช่วยให้อำนาจกลายเป็นธรรมขึ้นมา ...ในที่ใด กฎหมายและสิทธิอำนาจของผู้พิทักษ์กฎหมายสิ้นสุดลง ในที่นั้นไม่ว่าความมั่นคงหรือเสรีภาพก็ย่อมไม่อาจเป็นไปได้” (๑) ”

จุดเน้นอยู่ที่ระบบกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์มั่นคงและแน่นอน เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กลุ่มวิชาชีพกฎหมายได้มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญเพียงใด ส่วนสำหรับความสำคัญข้อนี้ในกรณีของไทยนั้น เห็นจะต้องขอให้อยู่ในความวินิจฉัยของผู้อ่าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมายเอง ผลงานศึกษาในชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้คงพอจะช่วยให้ได้มองเห็นกันบ้างว่า ระบบกฎหมายไทยรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเป็นไปเพื่ออำนาจหรือเพื่อสิทธิเสรีภาพกันแน่ ซึ่งก็จะมีส่วนช่วยอธิบายได้มากเกี่ยวกับสถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประการต่อมา เงื่อนไขด้านกระบวนการทางการเมือง จากประสบการณ์และข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองอีกเช่นกัน^(๔) เราได้เรียนรู้ว่า ประชาธิปไตยมิใช่สูตรสำเร็จรูป หากแต่เป็นกระบวนการทางการเมือง เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนที่การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจผลประโยชน์ยังจำกัดอยู่ในวงของกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะ ซึ่งค่อย ๆ พัฒนามาสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง เมื่อบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ สามารถตกลงรวมชอมกันวางกฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกันอย่างสันติวิธีได้ ขั้นตอนที่สองนี้เป็นช่วงพัฒนาการสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการมาสู่ขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งกฎเกณฑ์และสิทธิทางการเมืองได้กระจายขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ เป็นขั้นตอนของประชาธิปไตยเต็มรูป ถ้าจะประมวลจากบทเรียนทำนองนี้แล้ว ก็อาจให้แนวทางประเมินปัญหาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของไทยได้ว่า อันที่จริงแล้วปัญหาคงไม่ได้อยู่ที่ว่าประชาชนคนไทยพร้อมหรือไม่พร้อม สำหรับการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตย อย่างเช่นที่ชอบกล่าวอ้างกัน หากแต่เป็นปัญหาของความสามารถหรือไม่สามารถความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มผู้นำ ในการวางกำหนดกฎเกณฑ์การต่อสู้และใช้อำนาจในเบื้องต้น ก่อนการขยายสิทธิเสียออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ นี่เป็นประเด็นที่จะคำนึงถึงเช่นเดียวกันในแนวการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมือง และรัฐธรรมนูญอันมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชน

บรรดาข้อพิจารณาทั้งหลายเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดแนวและประเด็นสำหรับศึกษาวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังที่ข้อโครงการแสดงให้เห็น จุดมุ่งหมายหลักเป็นเรื่องเชิงปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันมีผลสะท้อนต่อฐานะและปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย สิ่งที่มีหวังในขั้นนี้เพื่อประมวลข้อมูลวิเคราะห์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพการณ์ตามที่แท้จริงเป็นสำคัญ คงจะไม่หวังไปไกลถึงขั้นเสนอแนะทางแก้ไขปรับปรุงอะไรนัก เพราะถือว่าข้อมูลและการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ น่าจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นอันจำเป็นสำหรับการเสาะแสวงงคิดค้นสร้างสรรค์กันอย่างมีสภาวะวิสัย ไม่ใช่เพียงอ้างอิงอาศัยความคิด

ผ่านลอย ๆ ที่ไม่สัมพันธ์กับโลกของความจริง และบนพื้นฐานของแนวความคิดและ
สังเกตดังกล่าวตั้งแต่ต้น จึงได้กำหนดแนว ขอบข่าย และประเด็นของโครงการ
ศึกษาวิจัย เรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังนี้ :-

ตอนที่ ๑ พื้นฐานทางวัฒนธรรมและสถาบัน ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยต่อไปนี้

- ค่านิยมประเพณีและแนวความคิดเกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างคนกับรัฐ
และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่
- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- สิทธิมนุษยชนกับวิวัฒนาการในกฎหมายไทย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่กฎหมาย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่การเมือง

ตอนที่ ๒ สิทธิของบุคคลในสถานะต่าง ๆ ทางสังคมและกฎหมาย ประกอบ
ด้วยหัวข้อวิจัยศึกษาต่อไปนี้

- สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย
- ปัญหาสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรในสภาวะการพัฒนาปัจจุบัน
- การประถมศึกษาในชนบท
- การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรีไทยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน
- สภาพการณ์โดยทั่วไปทางสิทธิมนุษยชนของเยาวชนในประเทศไทย และ
ปัญหาแรงงานเด็ก
- สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย
- สภาพสิทธิของสตรี มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
- สิทธิผู้บริโภค
- ปัญหากลุ่มมุสลิมใน ๔ จังหวัดภาคใต้
- อีสตามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงใน ๔
จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๔

ตอนที่ ๑ เป็นการสำรวจวิเคราะห์พื้นฐานเป็นมาทางสังคม-วัฒนธรรมและสถาบัน โดยเริ่มตั้งแต่พยายามทำความเข้าใจถึงค่านิยมประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางสังคม - การเมือง พร้อมทั้งประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการด้านสถาบันกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เหล่านี้ในส่วนหนึ่งอาศัยอิงประสบการณ์พัฒนาการด้านสถาบันของตะวันตก ดังที่ได้ชี้แจงไว้ข้างต้น แต่จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เพื่อศึกษาหาความเข้าใจลักษณะเฉพาะของพัฒนาการในสังคมไทย สำหรับตอนที่ ๒ เป็นการแจกแจงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงส่วนบุคคลและกลุ่มชน ซึ่งอยู่ในสถานะทางสังคมและกฎหมายต่าง ๆ ครอบคลุมไปถึงแต่เรื่องของสิทธิบุคคลที่ตกอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ในฐานะของผู้ใช้แรงงานของเกษตรกร ของสตรีและเยาวชน ตลอดจนผู้บริโภค นอกจากนั้นยังได้คำนึงถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีบทบาทอิทธิพลอย่างสูงต่อปัญหาความสัมพันธ์ทางสิทธิในสังคมปัจจุบัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปในกรณีของสังคมไทยเราก็คือ เรื่องเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งในโครงการวิจัยนี้จำกัดอยู่ในเรื่องของกลุ่มมุสลิมจังหวัดภาคใต้ ในขณะที่เกี่ยวกับที่ตระหนักดีว่า ยังมีเรื่องของชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ อีกมากที่ควรแก่การหยิบยกขึ้นมาศึกษากันจากแง่ของสิทธิมนุษยชน

ประเด็นหัวข้อศึกษาทั้งหมดเหล่านี้ คงจะไม่ครอบคลุมปัญหาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และทั้งผลงานศึกษาวิจัยก็มีลักษณะกระจัดกระจาย ยังมีได้มีการสังเคราะห์อย่างที่ตั้งใจกันไว้ ทั้งนี้ด้วยเหตุข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังความคิดและเวลา แต่อย่างน้อยก็เป็นความพยายามของโครงการวิจัยนี้ ที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะแกนร่วมและความหลากหลายในกระบวนการ "พัฒนาการ" สิทธิมนุษยชน อันอาจเป็นแนวทางสำหรับงานศึกษาในขั้นก้าวหน้าต่อไป เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติรอบด้าน ในทำนองเกี่ยวกับมิติอันสลับซับซ้อนของชีวิตสังคม จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงปัญญาความคิดร่วมกันของหลาย ๆ สาขาวิชาชีพและประสบการณ์ด้วยกัน โครงการนี้ ถ้าจะหวังผลสำเร็จอะไรที่เป็นรูปธรรมจริง ๆ ในขั้นนี้ ก็เห็นจะเป็นความร่วมมือร่วมใจของทั้งบรรดานักวิชาการ และนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนเพื่อ

ระดมกำลังสติปัญญาความรู้ ทำการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมอง
ออกไปจากฐานะความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้ บางที่เราอาจสามารถ
คิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ดังขึ้นตามลำดับ

บันทึก

๑. สำหรับรายชื่อประเทศที่ให้สัตยาบัน กติกาสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โปรดดู “International Instruments Relating to Human Rights” ใน *Human Rights Law Journal*, Strasbourg, 1982, หน้า 402-422.
๒. Saneh Chamarik, *Buddhism and Human Rights*, Bangkok, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, B.E. 2526.
๓. Richard P. Claude (ed.) *Comparative Human Rights*, The John Hopkins Press, 1976, หน้า 7-8
๔. Dankwart A. Roston. “Transitions to Democracy” ใน *Comparative Politics* (April 1970) และ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1972.

สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย

	หน้า
คำนำ	(๑)
บทที่ ๑ วิวัฒนาการแนวคิดสิทธิการสื่อสาร	๑
บทที่ ๒ แนวคิดสิทธิการสื่อสารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๑๓
บทที่ ๓ วิเคราะห์สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย	๓๒
๓.๑ วิเคราะห์โครงสร้างการสื่อสาร	๓๔
๓.๒ วิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชนในประเทศไทย	๕๔
บทที่ ๔ ปัจจัยกระทบสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย	๕๔
บทที่ ๕ บทสรุป	๑๑๒
เอกสารอ้างอิง	๑๒๑

คำนำ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ได้รับรองสิทธิในการสื่อสาร (Right to Communicate) ไว้ในข้อที่ ๑๒, ๑๘, ๑๙ และ ๒๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อ ๑๙ บ่งว่า “ทุกคนมีอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็น ไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ และไม่คำนึงถึงเขตแดน”

ข้อ ๑๙ นี้ อาจถือเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สิทธิในการสื่อสารได้อย่างดียิ่งเท่าที่ผ่านมานั้น การสื่อสารในสังคมที่กำลังพัฒนามักเป็นในรูปเอกวิถี (one-way process) ในทางตั้งจากฝ่ายบริหารไปสู่ประชาชน การสื่อสารทางนอนระหว่างประชาชนด้วยกัน และทางตรงจากประชาชนไปสู่ฝ่ายบริหารมีน้อยมาก ดังนั้น การสื่อสารแบบสองทางหรือทวิวิถี (two-way process) ในทางทฤษฎีและปฏิญญาสากล จึงยังไม่ปรากฏเป็นจริงในสังคมไทย

นักวิชาการและนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับสื่อสารมวลชนทั่วโลกได้อธิบายถึงความหมายและวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในการสื่อสารไว้อย่างกว้างขวาง วิวัฒนาการของสิทธิเหล่านี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ในการสำรวจความเห็นของบุคคลในวงการวิชาชีพสื่อสารมวลชนในประเทศสมาชิกต่าง ๆ เมื่อเร็ว ๆ นี้ UNESCO พบว่าสิทธิในการสื่อสารประกอบด้วยสิทธิย่อยมากมาย ซึ่งมีวิวัฒนาการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง เรียกว่า “เสรีภาพทางความเห็นและการแสดงออก”

ขั้นตอนที่สอง เรียกว่า “เสรีภาพทางข่าวสารหรือเสรีภาพทางบอกเล่าและรับทราบข่าวสาร” และ

ขั้นตอนที่สาม เรียกว่า “เสรีภาพในการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ”

ในประเทศไทยนั้น ทั้งในวงวิชาการและวิชาชีพต่างได้อภิปรายและค้นคว้าปัญหาสิทธิการสื่อสารมาพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพและความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ สิทธิในการรับรู้ สิทธิในเรื่องส่วนตัว และ เสรีภาพในการแสดงความเห็น แต่ความเข้าใจเรื่องสิทธิการสื่อสารยังอยู่ในขอบเขตจำกัด และยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาค้นคว้าเรื่องสิทธิการสื่อสารในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติที่กว้างขวางอย่างจริงจังเสียทีเดียว ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาสิทธิการสื่อสารโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ประเด็นสำคัญที่มุ่งศึกษา คือ

๑. วิเคราะห์วิวัฒนาการแนวคิดสิทธิการสื่อสารต่าง ๆ

๒. สำรวจสถานการณ์ปัจจุบันของสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย รวมถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสิทธินี้ด้วย

ระเบียบการวิจัย การวิจัยเน้นการวิเคราะห์เอกสารอ้างอิง (document analysis) การวิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชน (content analysis) และการสัมภาษณ์

การวิเคราะห์เอกสาร ส่วนใหญ่ใช้ในการวิเคราะห์วิวัฒนาการแนวคิดสิทธิการสื่อสารทั้งภายในและต่างประเทศ เอกสารที่ใช้วิเคราะห์ประกอบด้วย ตำรา หนังสือ บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย ประวัติศาสตร์ การเมือง การปกครอง พุทธศาสนา และสื่อมวลชนทุกประเภท

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางกฎหมายนั้น ได้อาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญการปกครองทุกระดับ นอกจากนี้ ได้ใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนประเภทอื่นทั้งหมด เช่น พ.ร.บ. การพิมพ์ ๒๔๘๔ และคำสั่งของปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒

การวิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชน (content analysis) ในการสำรวจและประเมินสถานการณ์การสื่อสารครั้งนี้ ส่วนใหญ่อาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์เนื้อหารายการโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ในช่วงเวลาต่างกัน ทั้งนี้เพราะสื่อมวลชนนั้นเป็นทั้งตัวกำหนดขอบเขตและสิทธิการสื่อสารย่อยต่าง ๆ และขณะเดียวกันเป็นกระจกสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ของสิทธิการสื่อสารมวลชนในประเทศไทยอย่างถูกต้องใกล้เคียงด้วย การวิเคราะห์เนื้อหา

ส้อมวลชนทำระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๔ รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ
วิเคราะห์เนื้อหาจะบรรยายตอนที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สื่อประเภทต่าง ๆ ภายหลัง

การสัมภาษณ์ ใช้ประกอบและเสริมการวิเคราะห์เอกสารและเนื้อหาส้อมวล
ชนตามที่กล่าวมาแล้ว ในการวิจัยช่วงนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์อาวุโส
และผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายหลายท่านเพื่อขอทราบความเห็น อรรถาธิบาย หรือราย
ละเอียดเพิ่มเติม บุคคลที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์มีอาทิ คุณเสฐียร พันธรัย คุณสุภา
ศิริमानนท์ คุณสมบูรณ์ วรพงษ์ คุณมานิจ สุขสมจิต และคุณทองใบ ทองเป๋
เป็นต้น

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี เพราะความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย ผู้
เขียนขอขอบคุณผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ซึ่งกรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ใน
ครั้งนี้ โดยเฉพาะ ศาสตราจารย์เสฐียร พันธรัย อาจารย์สุภา ศิริमानนท์
คุณสมบูรณ์ วรพงษ์ คุณมานิจ สุขสมจิต และคุณทองใบ ทองเป๋ นอกจากนี้
ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ชวลิต ปัญญาลักษณ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์วรรณ
สำราญเวทย์ ซึ่งช่วยรวบรวมข้อมูลในระยะเริ่มแรกของการวิจัย เหนือสิ่งอื่นใด
ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ซึ่งกรุณาให้คำแนะนำที่เป็น
ประโยชน์อย่างมาก และกระตุ้นให้การวิจัยสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

บุญเลิศ สุคติติก

คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทที่ ๑

วิวัฒนาการของแนวคิดสิทธิการสื่อสาร

“สิทธิการสื่อสาร” (Right to Communicate) เป็นแนวคิดใหม่ เริ่มเป็นที่รู้จักและใช้กันแพร่หลายในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเอง ความเคลื่อนไหวด้านสิทธิการสื่อสาร เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการเทคโนโลยีทางการสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลและประเทศชาติ ในลักษณะต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประเทศต่างๆ

จุดเริ่มต้นของแนวคิดสิทธิการสื่อสารอยู่ที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ ๑๙ ซึ่งกล่าวว่า

“ทุกคนมีอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอด และที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็น ไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ และไม่คำนึงถึงเขตแดน”

(The Universal Declaration of Human Rights, Article 19:

“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinion without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”)

ในสมัยที่องค์การสหประชาชาติประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ นั้น เจตนารมณ์สำคัญมุ่งที่จะสนับสนุนการใช้สื่อมวลชนเพื่อกระจายข่าวสารอย่างเสรี และส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสที่จะ “แสวงหา รับ และกระจายข่าวสาร” อย่างทั่วถึง หากมีใครคาดคิดไม่ว่าเทคโนโลยีทางการสื่อสารจะวิวัฒนาการรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วเท่าที่ปรากฏในขณะนี้ ยิ่งไปกว่านั้น คงไม่มีใครคิดว่าการระดมใช้สื่อมวลชนขนาดใหญ่ถึงกล่าวนำไปสู่ปัญหาสำคัญได้แก่ ความไม่สมมูลของการกระจายข่าวสารในโลกปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นต้นมา มีแนวโน้มปรากฏชัดว่า เฉพาะบุคคลหรือประเทศกลุ่มน้อยซึ่งร่ำรวยและมีอำนาจเท่านั้น จึงจะสามารถใช้สื่อมวลชน “กระจาย” ข่าวสารได้ ประชาชนและประเทศยากไร้ทั่วไปเป็นเพียงแต่คอย “รับข่าวสารเท่านั้น” ปัญหาความไม่สมมูลของการกระจายข่าวสารในทุกกระดับได้ทวีความรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤติ เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วยเหตุนี้เอง จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะทบทวนและแก้ไขปรัชญา นโยบาย และโครงสร้างเกี่ยวกับการสื่อสารในสังคมใหม่

Jean d'Arcy เป็นบุคคลแรกซึ่งเสนอแนวความคิด “สิทธิการสื่อสาร” ในบทความเรื่อง “Direct Satellite Broadcasting and the Right to Communicate” ซึ่งตีพิมพ์ใน *EBU Review* ฉบับเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๙ ขณะนั้น d'Arcy ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ Radio and Visual Services, Office of Public Information ขององค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก เขาได้ร่วมอภิปรายต่อสาธารณชนหลายครั้งเกี่ยวกับการใช้สื่อ

สารคามเทียม และให้ความสนใจอย่างจริงจังเกี่ยวกับอิทธิพลของเทคโนโลยี
การสื่อสารประเภทใหม่ต่อมวลมนุษยชนในอนาคต

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อได้รับเชิญจาก European Broadcasting Union ให้
เขียนบทความลงใน *EBU Review* เขาจึงกล่าวพาตึงไปถึงปัญญาสาคร
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้อย่างสอดคล้องและทันต่อเหตุการณ์ (ดู d'Arcy,
1969)

ในบทความชิ้นนี้ d'Arcy ชี้ให้เห็นข้อแตกต่างระหว่าง “สิทธิขั้นข่าวสาร” (right to information) ซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมตามข้อ ๑๙ แห่งปฏิญญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ “สิทธิการสื่อสาร” (right to communi-
cate) ซึ่งเป็นสิทธิใหม่มีความหมายและขอบเขตกว้างขวางมาก ตามความคิด
ของ d'Arcy นั้น สิทธิขั้นข่าวสารหมายถึงสิทธิของประชาชนที่ “จะทราบ”
และที่ “จะรับทราบหรือบอกเล่า” เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมโดย
ปราศจากการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ภายนอก ส่วนสิทธิการสื่อสารนั้นครอบคลุม
ถึงบรรดาสิทธิต่าง ๆ ที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสารทั้งหมด ตลอดจน
การใช้สื่อสารสาธารณะทุกประเภทเพื่อถ่ายทอดความคิดเห็น ความหวัง และ
ปัญหาต่าง ๆ สิทธิการสื่อสารจึงมีความหมายกว้างกว่าสิทธิขั้นข่าวสารมาก

ประเด็นสำคัญของบทความนี้อยู่ตรงที่ d'Arcy ชี้ให้เห็นแนวทางและ
เป้าหมายของสิทธิการสื่อสารในอนาคต นับว่า d'Arcy มีสายตากว้างไกล
มากทีเดียว เขากล่าวไว้ในวรรคแรกของบทความว่า “สักวันหนึ่ง เวลาจะ
มาถึงเมื่อปัญญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ครอบคลุมถึง.....สิทธิการ
สื่อสาร”

ต่อมา Rene Cassin (๑๙๗๒) พยายามโยงบทบัญญัติในข้อ ๑๙ สัมพันธ์กับข้อ ๒๐ ในทรรคหนึ่งของ Cassin “สิทธิในการแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสาร” ตามข้อ ๑๙ เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง เมื่อพิจารณาสหิทธิทั้งกล่าวเทียบเคียงกับ “สิทธิในการชุมนุมและสมาคมโดยสันติ” (right to peaceful assembly and association) ตามข้อ ๒๐ Cassin เสนอแนะว่ามีสิทธิอีกอย่างเกิดตามมา ได้แก่ สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสาร

นอกจากนี้บทบัญญัติข้อ ๒๐ วรรคสองของปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนชี้ให้เห็นว่าในขณะที่คนเรามีสิทธิในการสื่อสารนั้น ก็อาจมีสิทธิที่จะไม่สื่อสาร (Right not to Communicate) ด้วย สิทธิหลังนี้เกี่ยวโยงไปถึงสิทธิคุ้มครองเรื่องส่วนตัวของบุคคล และการอนุรักษ์วัฒนธรรม ปัญหาเรื่องนี้สำคัญและละเอียดอ่อนมาก ยกตัวอย่างเช่น เคยมีคำกล่าวว่าการสื่อสารมีส่วนกระทบสิทธิส่วนตัวของบุคคลอย่างมาก และอาจมีส่วนสร้าง “จักรวรรดินิยมด้านวัฒนธรรม” ด้วย

ข้อความในข้อ ๒๐ วรรคสองกล่าวว่า “บุคคลใด ๆ จะถูกบังคับให้สังกัดสมาคมใดไม่ได้”

(No one may be compelled to belong to an association)

นอกจากข้อ ๒๐ วรรคสองแล้ว ยังมีข้อ ๑๒ และ ๑๘ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าบุคคลมีสิทธิในการ ไม่ สื่อสารด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว (privacy)

ข้อ ๑๒ กล่าวว่า “บุคคลใด ๆ จะถูกแทรกสอดโดยพลการในความเป็นอยู่ส่วนตัว....หรือในการสื่อสารไม่ได้”

(Article 12: No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy... or correspondence...)

ข้อ ๑๘ กล่าวว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิด”

(Article 18: Everyone has the right to freedom of thought)

นอกจากนี้ ข้อ ๒๗ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกล่าวหาผิดเพียงถึงสิทธิในการอนุรักษ์วัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการไม่สื่อสาร

“ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของประชาคมโดยอิสระ ที่จะบันเทิงใจในศิลปและที่จะมีส่วนในความรุดหน้า และคุณประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์”

“Article 27: Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.”

เท่าที่กล่าวมาแล้ว แนวคิดสิทธิการสื่อสารวิวัฒนาการมาจากบทบัญญัติแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้นักวิชาการและวิชาชีพการสื่อสารได้พยายามแสวงหาคำนิยามสิทธิการสื่อสารที่ครอบคลุมกว้างขวางและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ องค์การ UNESCO ได้สำรวจความเห็นและปฏิกิริยาเกี่ยวกับสิทธิการสื่อสารของกลุ่มประเทศสมาชิก องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์กรวิชาชีพการสำรวจครั้งนี้ ทำในรูปของจดหมายจากเลขาธิการ UNESCO และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรอกข้อความแล้วส่งคืนสำนักงานใหญ่ที่กรุงปารีส ผลการสำรวจตีพิมพ์เผยแพร่ในเอกสาร ๑๙ / ๙๓ (UNESCO, ๑๙๗๖)

จากการสำรวจของ UNESCO เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าแนวความคิดสิทธิการสื่อสารมีขอบเขตกว้างขวาง และสลับซับซ้อนมาก UNESCO กล่าวว่า

“สิทธิการสื่อสารเกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาจมีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม และสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรในสังคมได้ทุกระดับ สิทธิการสื่อสารเกี่ยวข้องกับรัฐ ชุมชน สถาบันสื่อมวลชน และรัฐบาล ตลอดจนองค์กรและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ สิทธิการสื่อสารอาจวิวัฒนาการมาจากสภาพสังคม วัฒนธรรม และศาสนา รัฐธรรมนูญ นโยบาย กฎหมาย และระเบียบพิธีของรัฐบาล ข้อบังคับขององค์กร และนโยบายและการปฏิบัติของสถาบันสื่อมวลชน สิทธิการสื่อสารนี้ย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วย”

จากผลการสำรวจครั้งนั้น UNESCO ได้จัดลำดับแนวความคิดสิทธิการสื่อสาร ๔ ลำดับ คือ

๑. สิทธิการสื่อสารสากล เป็นสิทธิมนุษยชนทั่วไป ครอบคลุมสิทธิต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง มีเป้าหมายระยะยาว และสามารถประยุกต์กับทุกสังคม และวัฒนธรรมในระดับต่าง ๆ ได้ทั้งหมด

๒. สิทธิการสื่อสารเฉพาะ หมายถึงบรรดาสิทธิต่าง ๆ ภายในขอบข่ายสิทธิการสื่อสาร ซึ่งสามารถกำหนดความหมาย และทดสอบได้ ในขณะเดียวกันสิทธิดังกล่าวสามารถประยุกต์กับสิทธิการสื่อสารสากลได้ด้วย

๓. ความรับผิดชอบการสื่อสาร การใช้สิทธิใด ๆ นั้น ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย อีกนัยหนึ่ง สิทธิจะต้องควบคู่กับความรับผิดชอบต่อเสมอ ดังนั้น บุคคลที่ใช้สิทธิการสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม โดยคำนึงถึงผลที่ต่อส่วนรวมทั้งหมด

๔. ปัญหาการสื่อสาร ในทุกสังคมจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์และทบทวนปัญหาการสื่อสารต่าง ๆ ในระดับชาติ ชุมชน สถาบัน และบุคคล โดย

เน้นถึงนโยบาย กระบวนการกิจกรรม โครงสร้าง ทรัพยากร และระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ

ประเด็นสำคัญที่สุด การสำรวจของ UNESCO ครั้งนี้ ได้แยกแยะสิทธิ การสื่อสารออกเป็นสามระดับ คือ ระดับบุคคล ระดับสถาบันสื่อมวลชน และระดับชุมชน หรือระดับชาติ นอกจากนี้ UNESCO พบว่าสิทธิการ สื่อสารประกอบด้วยสิทธิย่อยต่าง ๆ ถึง ๔๐ สิทธิ สิทธิทั้งหลายแตกต่างกัน มากในแต่ละระดับ มีเพียงไม่กี่สิทธิที่คล้ายคลึงกันทั้งสามระดับ

ในระดับบุคคลและชุมชนมีสิทธิย่อยที่คล้ายคลึงกันมาก คือ

๑. เสรีภาพของความเห็นและการแสดงออก (freedom of opinion and expression)

๒. สิทธิในการบอกเล่า (right to inform)

๓. สิทธิในการรับทราบ (right to be informed)

สิทธิที่มีความสำคัญเด่นชัดในระดับบุคคลได้แก่

๑. สิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว (protection of privacy)

๒. เสรีภาพในการเคลื่อนไหว (freedom of movement)

๓. สิทธิในการเข้าถึงแหล่งสาร (access to sources of information)

๔. สิทธิในการสมาคม (right of assembly)

สิทธิที่มีความสำคัญเด่นชัดในระดับชุมชน ได้แก่

๑. การกระจายข่าวสารอย่างเสรีและสมดุลย์ (free and balance flow of information)

๒. สิทธิในการอนุรักษ์บูรณภาพทางวัฒนธรรม (preservation of cultural integrity)

๓. สิทธิการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม (cultural exchange)

การสำรวจของ UNESCO ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจำแนกสิทธิการสื่อสาร เป็นประเภทย่อยในระดับแตกต่างกัน การจำแนกเช่นนี้มีประโยชน์ช่วยให้เข้าใจว่าสิทธิย่อยแต่ละประเภทนั้น มีบ่อกำเนิดมาจากที่ใด นอกจากนี้การแบ่งระดับสิทธิการสื่อสารเป็นระดับบุคคล สถาบัน และชุมชน เป็นหัวใจสำคัญของการวิเคราะห์ปัญหาการสื่อสารระหว่างประเทศด้วย

นอกจาก UNESCO แล้ว มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่พยายามวิเคราะห์สิทธิการสื่อสารในแง่ของระบบสังคม วัฒนธรรม และกฎหมายที่แตกต่างกัน นักวิชาการส่วนมากมีความเห็นสอดคล้องกันว่า สิทธิการสื่อสารประกอบด้วยสิทธิย่อยต่าง ๆ มากมาย ซึ่งสามารถนำไปทดสอบและปฏิบัติได้ในทุกสังคม

ในระหว่างกลุ่มนักวิชาการด้วยกัน แนวคิดของ Harms ได้รับความสนใจและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มาก Harms เป็นศาสตราจารย์ทางก้านการสื่อสารประจำฮาวายมหาวิทยาลัย Hawaii และเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่ถูกเบิกการค้นคว้าวิจัยสิทธิการสื่อสาร เขาพยายามอธิบายความหมายสิทธิการสื่อสารในขอบเขตที่กว้างขวางจากกรอบของระบบสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน เขาชี้ให้เห็นว่าสิทธิการสื่อสารเท่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้นแคบ มีขอบเขตจำกัด และไม่สามารถประยุกต์ใช้กับสภาพปัจจุบัน เช่นเดียวกับ Fisher Harms มองเห็นสิทธิการสื่อสารแตกแขนงเป็นสิทธิย่อยได้มากมาย และสามารถจัดลำดับความสำคัญได้ Harms เสนอในที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญสิทธิการสื่อสาร ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ว่าสิทธิการสื่อสารอาจแยกพิจารณาได้เป็นสองระดับ คือ สิทธิสากล ซึ่งเน้นความสอดคล้องเหมาะสมกับระบบวัฒนธรรม และแนวโน้มวิวัฒนาการใน

อนาคตอันใกล้และสิทธิเฉพาะ ซึ่งอาจสังเกตได้ในสังคมปัจจุบันในหลายประเทศ Harms ชี้ให้เห็นว่าสิทธิการสื่อสารทั้งสองระดับประกอบด้วยสิทธิย่อยอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเฉพาะการสื่อสาร นั้น ประกอบด้วยสิทธิย่อยสำคัญตามบทบัญญัติปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ๓ ประการ คือ

- (๑) สิทธิในค่าน้ำข่าวสาร (Information right)
- (๒) สิทธิในการสมาคมหรือมีส่วนร่วม (Association right) และ
- (๓) สิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว (Privacy/preservation rights)

Harms เสนอด้วยว่าสิทธิเฉพาะการสื่อสารนี้ประยุกต์ได้ทั้งกับบุคคล สถาบัน ชุมชน และประเทศชาติ ประการสำคัญสิทธิเฉพาะดังกล่าวจะแผ่ไว้ด้วย เสรีภาพและความรับผิดชอบ ควบคู่ไปด้วยเสมอ Harms เห็นว่า การใช้สิทธิการสื่อสารนั้น บุคคล หรือชุมชน มิใช่จะมีเสรีภาพอย่างเดียว แต่จำต้องมีความรับผิดชอบด้วย

Harms พยายามปรับปรุงแก้ไขระบบโครงสร้างสิทธิการสื่อสารให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและวิวัฒนาการการสื่อสารมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขาชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิการสื่อสารกับนโยบายการสื่อสาร และ “การจักระเบียบใหม่ข่าวสาร” ในโลก ซึ่งกำลังได้รับความสนใจอย่างมาก อีกนัยหนึ่ง Harms พยายามแสดงให้เห็นว่าสิทธิการสื่อสารสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยอาศัยนโยบายการสื่อสารที่แน่นอนและความพร้อมด้านทรัพยากรการสื่อสาร ซึ่งจะมีผลต่อระบบการสื่อสาร หรือการกระจายข่าวสารในโลกอย่างมาก Harms (๑๙๗๘) กล่าวว่า

ทุกคนมีสิทธิในการสื่อสาร องค์ประกอบของสิทธิมนุษยชนนี้อาจครอบคลุมถึง แต่ไม่ได้จำกัดเฉพาะสิทธิการสื่อสารต่อไปนี้

สิทธิในการมีส่วนร่วม (a right to assemble, a right to participate, and related association rights) ;

สิทธิในค่าน้ำข่าวสาร (a right to inform, a right to be informed, and related information rights)

สิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว (a right to privacy, a right to language, and related cultural evolution rights)

การบรรลุถึงสิทธิการสื่อสารดังกล่าวย่อมทำได้ภายใต้ระบบการสื่อสารปัจจุบัน แต่ต้องอาศัยความร่วมมือกันทรัพยากรการสื่อสารเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์

บุคคลอีกผู้หนึ่งซึ่งมีบทบาทสำคัญในการค้นคว้าวิจัยสิทธิการสื่อสารในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ ได้แก่ Jim Richstad แห่งสถาบัน East-West Communication Richstad เป็นเพื่อนและทำงานใกล้ชิดกับ Harms มาก ส่วนหนึ่งของการวิจัยของเขา Richstad พยายามวิเคราะห์และรวบรวมสิทธิการสื่อสารเฉพาะที่เป็นหัวใจสำคัญจากเอกสารการวิจัยเท่าที่ผ่านมาแล้ว เขาพบว่าสิทธิการสื่อสารที่สำคัญได้แก่

(๑) สิทธิในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น (right to access and active participation)

(๒) สิทธิในเรื่องส่วนตัวและการอนุรักษ์วัฒนธรรม (right to privacy and cultural protection)

(๓) ความรับผิดชอบ (responsibilities)

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศเมื่อศึกษาปัญหาการสื่อสาร (International Commission for the Study of Communication Problems) ซึ่งมี Sean MacBride นักกฎหมายชาวไอร์แลนด์ ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลเป็นหัวหน้า ได้ยอมรับและให้ความสำคัญแนวคิดสิทธิการสื่อสารด้วย ในหนังสือ "Many Voices, One World" ซึ่งได้รับความสนใจทั่วโลก MacBride กล่าวเน้นว่าในสังคมปัจจุบัน การสื่อสารเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมาก โดยเราเริ่มเข้าใจในแง่สิทธิการสื่อสาร ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าสิทธิในการรับข่าวสารอย่างเดียว การสื่อสารเป็นกระบวนการสองทาง ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องและถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบสังคมประชาธิปไตย (ดู MacBride et al 1980)

MacBride อาศัยแนวคิดของ Harms เป็นกรอบอ้างอิงในการวิเคราะห์องค์ประกอบของสิทธิการสื่อสาร เขากล่าวเน้นว่า "บุคคลทุกคนมีสิทธิในการสื่อสาร สิทธินี้ครอบคลุมถึงสิทธิย่อยต่อไปนี้ (๑) สิทธิในการชุมนุมอภิปราย มีส่วนร่วม และสิทธิสมาคมต่าง ๆ (association rights) (๒) สิทธิในการสอบถาม บอกเล่า ทราบข่าวสารและสิทธิข่าวสารต่าง ๆ (information rights) และ (๓) สิทธิในวัฒนธรรม การเลือกสิทธิส่วนตัว และสิทธิพัฒนาการต่าง ๆ (development rights).....การที่จะบรรลุถึงสิทธิการสื่อสารนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการขยายการสื่อสารอย่างเพียงพอเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์" (MacBride et al 1980, P. ๑๗๓)

MacBride เสนอแนะว่าควรจะได้มีการศึกษาสิทธิการสื่อสารนี้อย่างจริงจังต่อไปในทุกระดับ....ทั้งระดับบุคคลท้องถิ่น ชาติ และนานาชาติ.....โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการบวนการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยด้วย

กล่าวโดยสรุป โดยอาศัยแนวคิดของ Harms MacBride Richstad และบุคคลอื่น ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องอย่างมากตามที่กล่าวแล้ว เราอาจกล่าวว่สิทธิการสื่อสารประกอบด้วยสิทธิย่อยสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. สิทธิในข่าวสาร
๒. สิทธิในการมีส่วนร่วมหรือสมาคม
๓. สิทธิในส่วนตัวหรือวัฒนธรรม

สิทธิสื่อสารดังกล่าวย่อมมีทั้งเสรีภาพ และความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ การที่บุคคลหรือสถาบันใดจะใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว จำเป็นจะต้องมีเสรีภาพอย่างเพียงพอ และในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย

บทที่ ๒

แนวคิดสิทธิการสื่อสารตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

นับถึง พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ โดยไม่ับรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๑๓ ฉบับ ถ้าวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทั้งหมดโดยดีถ้วน จะพบว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิการสื่อสาร (right to communicate) เอาไว้ เพียงแต่กำหนดขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ และประเภทสิทธิต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันไปเท่านั้นเอง ในขณะที่รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดขอบเขตสิทธิเสรีภาพ และความรับผิดชอบไว้อย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญบางฉบับรับรองเฉพาะสิทธิการสื่อสารขั้นพื้นฐานในขอบเขตค่อนข้างจำกัดไว้เท่านั้น

อีกประเด็นที่น่าสนใจ ในขณะที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิการสื่อสารประเภทต่าง ๆ เอาไว้ แต่การบัญญัติเช่นนั้นกลับมีผลในทาง “จำกัด” การใช้สิทธิการสื่อสารในสังคมไว้ หาใช่มีผลในเชิง “สนับสนุน” ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงไม่

ก. รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการสื่อสารมาก

ถ้าเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรทั้งหมด จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕

(แก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง) ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารไว กว้างขวางมากพอสมควร รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการสื่อสารมาก ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่วนรัฐธรรมนูญที่จำกัดสิทธิการสื่อสารมาก ได้แก่ รัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดิน ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๙ และรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะวิเคราะห์ก่อนข้างละเอียด โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ “พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” เมื่อ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ครั้นต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างและประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕” เมื่อ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่ดีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีหลักการที่เกี่ยวกับสิทธิการสื่อสารที่น่าสนใจ คือ

๑. มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวสยามไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก
๒. มีการกำหนดหน้าที่ของชนชาวสยามเป็นครั้งแรก

มาตรา ๑๔ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เกละสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

จากบทบัญญัติมาตรา^{๑๒}นี้ แม้รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับ ๒๔๗๕ จะวางหลักความเสมอภาคในกฎหมาย แต่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือสิทธิใดๆ ในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ รัฐธรรมนูญ ๖ ๒๔๗๕ รับรองไว้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย มีแต่ข้อจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญเองว่าจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่ใช่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน

น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ นี้ กล่าวถึงเสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา (ไม่มีการพิมพ์) ไว้รวมกับเสรีภาพอย่างอื่น ได้แก่ เสรีภาพในร่างกาย เหนือสถานทรัพย์สิน การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคมและการอาชีพ ถ้าเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ กับรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๘๙ ได้บัญญัติคล้ายคลึงกัน ในมาตรา ๑๔ คือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เหนือสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งในร่างกายได้บังคับแห่งกฎหมาย”

มีข้อแตกต่างเล็กน้อยตรงที่รัฐธรรมนูญ ๖ ๒๔๘๙ ได้แก่เสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผยเป็นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และได้เพิ่มการรับรองเสรีภาพในการตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ เป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่ได้มีการรับรองเสรีภาพนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒

เป็นรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐธรรมนูญ ฯ ๒๕๕๒ นี้ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่สุดฉบับหนึ่ง มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าทุกฉบับที่ใช้มาก่อนนั้น นอกจากนี้ยังบัญญัติขยายขอบเขตหน้าที่ของปวงชนชาวไทยมากด้วย

ตามรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๕๕๒ นี้ ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้สามประเภท คือ

(ก) ไม่ยอมให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะมีอย่างใดต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งได้แก่เสรีภาพในการนับถือศาสนา ฯลฯ และเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามศาสนา

(ข) ยอมให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้บ้าง แต่ได้ระบุว่าต้องเป็นกฎหมายที่ออกในกรณีใดหรือเป็นกฎหมายที่ออกเพื่อประโยชน์อันใด ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพโดยมาก เพราะมีหลักการตั้งกล่าว รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๕๕๒ จึงมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมากกว่าที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนบัญญัติไว้เป็นอันมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น ได้แยกรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากเสรีภาพในการตั้งสมาคมฯ ทั้งได้บัญญัติห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองด้วย

(ค) การรับรองสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเฉย ๆ นั้น ได้บัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้น คือ มิใช่มีสิทธิและเสรีภาพ การรับรองสิทธิและ

เสรีภาพภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ก็ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเต็มที่ คือ ใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทุกอย่าง เว้นแต่กฎหมายจะห้ามมิให้ใช้สิทธิเสรีภาพนั้น ๆ เท่านั้น

มาตราที่สำคัญได้แก่ มาตรา ๓๕ ซึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ดังนี้

“มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา”

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรา ๓๕ จะกระทำมิได้

การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน โฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้ ประเด็นที่น่าสนใจได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฯ ๒๕๕๒ ได้บัญญัติถึงสิทธิในการสื่อสารโดยตรงไปตรงมาและมีความหมายคลุมถึงการสื่อสารทางไปรษณีย์

ด้วย โดยมาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย”

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือ สื่อสารอื่นใดที่บุคคลติดต่อกัน จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฯ ๒๔๙๒ ที่เกี่ยวกับการสื่อสารนอกจาก มาตรา ๓๕ และ ๔๐ แล้ว ได้แก่ มาตรา ๓๗, ๓๘ และ ๓๙ คือ

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๓๙ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคม จะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เทียบเคียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๔๙๒ มาใช้เป็นส่วนมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพการสื่อสารนั้น รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๕๑๑ ได้มีบทบัญญัติคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๔๙๒ ทุกประการ เว้นแต่ได้ตัดหลักประกันสามประการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ให้ไว้แก่หนังสือพิมพ์ออก คือ

- (ก) ข้อห้ามมิให้ปิดโรงพิมพ์
- (ข) ข้อห้ามมิให้ห้ามทำการพิมพ์
- (ค) ข้อห้ามมิให้สั่งให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา (censor) เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๕๕ ๖๕
ทั้งนี้ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่าไว้ดังนี้

มาตรา ๓๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ ป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นนอกเหนือหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐ จะกระทำมิได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ ยังได้กล่าวรับรองสิทธิในการเข้า ถึงการสื่อสารสาธารณะโดยเสมอภาคกัน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ดังนี้

มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือ สิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำได้อีกก็แต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้สื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญ ๖ ๒๕๑๗ มีบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพการสื่อสาร คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ๖ ๒๔๙๒ มาก แต่ขยายความหมายและกำหนด ขอบเขตสิทธิเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ รัฐธรรมนูญ ๖ ๒๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารมากที่สุด ในประเทศไทย

บทบัญญัติที่สำคัญได้แก่ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๖ ซึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ และการสื่อสารทั่วไป รวมทั้งการไปรษณีย์ด้วย กล่าวคือ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์

การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐ หรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือ สิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำก้ำยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำ มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อรักษาความมั่นคง ของรัฐ

ข. รัฐธรรมนูญที่รับรองการสื่อสารน้อย

มีรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพการสื่อสารก่อนข้างจำกัด ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ (สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และ รัฐธรรมนูญการปกครอง ปี พ.ศ. ๒๕๒๐

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง และ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นช่วงหลังจากการปฏิวัติและปฏิรูป สถานการณ์ภายในประเทศยังไม่กลับสู่สภาพเรียบร้อยปกติ รัฐบาลจึงมีเหตุผลประกาศใช้กฎหมายในเชิงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบ้าง นอกจากนี้ ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลยังได้ออกประกาศและคำสั่งในรูปกฎหมาย ซึ่งมีผลวิครอนสิทธิและเสรีภาพหนังสือพิมพ์ และการสื่อสารอย่างมาก ประกาศและคำสั่งที่สำคัญได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๗ และคำสั่งคณะปฏิรูปฉบับที่ ๔๒

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติ เป็นรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติโดยแท้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น เพราะจอมพลสฤษดิ์เองรู้สึกว่าเป็นการยากยิ่งที่จะใช้อำนาจเด็ดขาดโดยตนเอง ดังปรากฏในพระราชปรารภเป็นใจความว่า คณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ และเห็นสมควรให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมและให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อย แต่ในระหว่างที่ยังร่างรัฐธรรมนูญไม่เสร็จ จึงให้บัญญัติธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญอยู่เป็นเวลา ๘ ปีเศษ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๑๑ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑

ถ้าวิเคราะห์โดยถ้อยคำ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไม่ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารและเรื่องอื่นใดเลย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามมาตรา ๒๐ ว่ามีการรับรองสิทธิและเสรีภาพอยู่แล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

ภายหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยการนำของ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจเป็นผลสำเร็จเมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รัฐบาลได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๕๑๗ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฯ

๒๕๑๙ แทน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มี ๒๙ มาตรา เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น มีเพียงมาตราเดียวคือ มาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๙ ยังบัญญัติไว้เป็นหลักกว้าง ๆ ในมาตรา ๒๕ ว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐

คณะปฏิวัติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ และสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๙ คณะปฏิวัติมีดำริจะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรใหม่ขึ้นมาใช้ โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ร่าง แต่ในระหว่างที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญนี้ คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๒๐ แทนไปพลางก่อน

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีทั้งหมด ๓๒ มาตรา ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสิทธิการสื่อสารไว้ชัดเจน มีเพียงมาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ตามความในมาตรานี้ อาจตีความได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้วว่าการรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ด้วย

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ (ฉบับปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ หนังสือพิมพ์ไว้ในมาตรา ๓๔ ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อกู้มครอง สิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

ถ้าเปรียบเทียบกับมาตรา ๓๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ กับมาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๗ และมาตรา ๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๒ จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดหลักประกันสามประการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๗ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๒ ได้ให้ไว้แก่หนังสือพิมพ์ คือ

- (ก) ข้อห้ามมิให้ปิดโรงพิมพ์
- (ข) ข้อห้ามมิให้ห้ามทำการพิมพ์ และ
- (ค) ข้อห้ามมิให้สั่งให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประ

ภาคสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

ทั้งรัฐธรรมนูญปัจจุบันและรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ บัญญัติชัดเจนว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ” ความข้อนี้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๓๒ มิได้กล่าวเอาไว้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในด้านการส่งเสริมและการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหนังสือพิมพ์แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน หรือหนังสือพิมพ์น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๑๗ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว

ถ้าเทียบกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๓๒, ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๗ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารทั่วไป และการเข้าถึงสื่อสารสาธารณะ (access to means of communication) อีกด้วย จะเห็นได้จากมาตรา ๓๙ รัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ”

ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๓๒ (มาตรา ๔๐) และฉบับ ๒๕๑๗ (มาตรา ๔๖) ซึ่งบัญญัติเหมือนกันว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่น
ที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือ
ส่งสื่อสารอันใดที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอันใด
เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระ
ทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อ
รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อรักษา
ความมั่นคงของรัฐ

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้ เป็นบริการสา
ธารณะ”

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันใช้คำว่า “การสื่อสาร” ในความหมายที่กว้าง
มิได้มุ่งเฉพาะการไปรษณีย์ โทรเลข หรือโทรศัพท์ เช่นแต่ก่อน ทั้งนี้อาจ
เพื่อสอดคล้องกับวิวัฒนาการเทคโนโลยีทางการสื่อสารก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม
รัฐธรรมนูญปัจจุบันศักดิ์ข้อความ “บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการใช้การสื่อสาร
ที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ” ซึ่งถือว่าเป็นแม่บทสำคัญของสิทธิการเข้าถึง
ข่าวสารและสื่อสารสาธารณะไปอย่างน่าเสียดาย สิทธิการ “เข้าถึง” และ “มี
ส่วนร่วม” นับว่ามีความสำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึง
สมควรพิจารณากำหนดไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

นอกจากที่กล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังรับรองสิทธิอื่น ๆ
เกี่ยวกับการสื่อสารเช่นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๗ เช่น
สิทธิส่วนตัว (privacy) โดยปรากฏในมาตราที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือ

ศาสนา ความเชื่อ เสรีภาพในร่างกาย เกษะสถาน และครอบครัว เป็นต้น
สิทธิในการสมาคม (association) โดยปรากฏในมาตราเกี่ยวกับเสรีภาพใน
การชุมนุม การรวมเป็นสมาคม และพรรคการเมือง

ขอบเขตของสิทธิการสื่อสารตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ถ้าวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทุกฉบับตามแนวคิดสิทธิการสื่อสารที่อธิบายใน
ตอนที่ ๑ แล้ว สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน และอดีต ได้รับรองสิทธิ
และเสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารต่าง ๆ ดังนี้

๑. เสรีภาพในการพูด
๒. เสรีภาพในการเขียน
๓. เสรีภาพในการพิมพ์
๔. เสรีภาพในการโฆษณา

เสรีภาพทั้งสี่นี้ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ
บัญญัติรับรองเอาไว้ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ประกาศ
ใช้ในช่วงภายหลังการปฏิวัติหรือปฏิรูปแผ่นดิน) เสรีภาพทั้งสี่นี้มักเป็นที่เข้าใจ
ว่าเป็น “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์” โดยตรง ทั้งนี้เพราะในมาตราที่
บัญญัติถึงเสรีภาพดังกล่าว จะกล่าวพาตึงไปถึงสิทธิและเสรีภาพของหนังสือ
พิมพ์ที่สำคัญ ได้แก่ (ก) การห้ามปิดโรงพิมพ์ (ข) การห้ามทำการพิมพ์
และ (ค) การห้ามตรวจเรื่องหรือข้อความก่อนพิมพ์ (censorship) ตลอดจน
(ง) การเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ บุคคลต้องมีสัญชาติไทย และ (จ) การ
ให้เงินหรือทรัพย์สินอุดหนุนหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำได้

นอกจากสิทธิและเสรีภาพทั้งสี่ประการแล้ว ยังมีสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารอื่นอีก ที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้รับรองเอาไว้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่อาจไม่ค่อยเป็นที่รู้จักแพร่หลาย ได้แก่

๕. สิทธิในการเข้าถึงสื่อสารทุกประเภทและข่าวสาร สิทธินี้มีความสำคัญมาก รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ ๒๔๙๒ ได้เริ่มรับรองสิทธินี้โดยตรงและเปิดเผยเป็นครั้งแรก และต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๗ ได้บัญญัติรับรองเช่นกัน จะเห็นได้จากมาตราที่พูดถึงเสรีภาพในการสื่อสารโดยทางไปรษณีย์

มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ๒๔๙๒ วรรคสาม บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ” (*Every person enjoys an equal right of access to all means of communication provided as public service*)

เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๒๑ ได้ตัดข้อความวรรคนี้ออกไปเสียแต่พออนุมานได้ว่าสิทธิการเข้าถึงนี้ยังมีอยู่

ความจริงแล้ว สิทธิการเข้าถึงสื่อสารและข่าวสารนี้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับโดยแฝงไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การรวมเป็นสมาคมและพรรคการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิในการสมาคม

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีรัฐธรรมนูญประเทศอื่นในเอเชีย ไม่กี่ประเทศที่รับรองสิทธิอันนี้ไว้อย่างชัดเจน (เฉพาะฟิลิปปินส์)

๖. เสรีภาพพิทักษ์เรื่องส่วนตัว สิทธินี้มีความสำคัญมากเช่นกัน ถ้าวิเคราะห์โดยถี่ยาว จะพบว่ารัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิพิทักษ์เรื่องส่วนตัวเอาไว้ เพียงแต่อาจไม่บ่งชี้ชัดเจนเท่าที่ควร สิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในมาตราที่กล่าวถึงเสรีภาพเกี่ยวกับการนับถือศาสนา ความเชื่อ วัฒนธรรม สิทธิในครอบครัว และเคหะสถาน และสิทธิในการสื่อสารไปรษณีย์ โดยปราศจากการควบคุม ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของเยาวชน

สิทธิและเสรีภาพ เรื่องส่วนตัว รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ ๒๕๑๗ ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนและกว้างขวางมาก

๗. เสรีภาพในการสื่อสารโดยทางไปรษณีย์ สิทธินี้ได้รับการรับรองอย่างเปิดเผยโดยตรงเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๒ ต่อมา รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับต่างรับรองเอาไว้ สิทธินี้มีขอบเขตครอบคลุมถึงการสื่อสารทางจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ และการสื่อสารสาธารณะอื่น ๆ ทุกประเภท

๘. เสรีภาพในความคิด ความเห็น และเสรีภาพในการแสดงออก ในปณิญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญไทยได้รับรองเสรีภาพดังกล่าวนี้ โดยแฝงไว้กับสิทธิและเสรีภาพอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในความคิดและความเห็นแฝงอยู่กับเสรีภาพในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว เสรีภาพในทางศาสนาและความเชื่อ ส่วนเสรีภาพในการแสดงออกนั้น ปรากฏอยู่ในเสรีภาพของการพูดและการเขียนอยู่แล้ว

๕. เสรีภาพหนังสือพิมพ์และการกระจายเสียง ตามที่ได้กล่าวข้างแล้ว
รัฐธรรมนูญไทยมิได้กล่าวรับรองสิทธิและเสรีภาพนี้โดยตรง แต่ถือว่าเป็น
สิทธิเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และโฆษณา นอก
จากนี้ ยังถือว่าเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งของการสื่อสารสาธารณะด้วย ซึ่งรัฐ
รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองเอาไว้โดยตรงอยู่แล้ว

บทที่ ๓

วิเคราะห์สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย

ในตอนแรกได้กล่าวถึงวิวัฒนาการแนวคิดสิทธิการสื่อสารตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและต่างประเทศ พบว่าสิทธิการสื่อสารย่อยสามประการเจริญก้าวหน้า และได้รับความสนใจมาก คือสิทธิด้านข่าวสาร สิทธิการเข้ามีส่วนร่วม และสิทธิส่วนตัวโดยแต่ละสิทธิครอบคลุมเอาเสรีภาพและความรับผิดชอบด้วย

ในการวิเคราะห์วิวัฒนาการสิทธิการสื่อสารในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ตอนที่สอง นั้นพบว่าสิทธิการสื่อสารย่อยซึ่งได้รับความสนใจมากคือ สิทธิด้านข่าวสารโดยครอบคลุมถึงสิทธิการแสดงออกและเสรีภาพหนังสือพิมพ์ด้วย ปัญหาที่ถกเถียงกันมาก คือเรื่องเสรีภาพหนังสือพิมพ์ด้วย ปัญหาที่ถกเถียงกันมาก คือเรื่องเสรีภาพและความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามสิทธิการสื่อสารย่อยอย่างอื่น ได้แก่ สิทธิการเข้ามีส่วนร่วมและสิทธิส่วนตัวเริ่มเป็นที่สนใจ และทวีความสำคัญมากขึ้นด้วยเช่นกัน

ในตอนนี้ จะมุ่งสำรวจว่าสถานการณ์สิทธิการสื่อสารในประเทศไทยมีอยู่ไม่น้อยเพียงไร ตามที่ได้กล่าวไปแล้วสิทธิการสื่อสารเกิดขึ้นได้หลายระดับ อาจเป็นระดับบุคคล ระดับสถาบัน เช่นสื่อมวลชน ระดับชุมชน หรือระดับชาติ ในที่นี้จะมุ่งวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิการสื่อสารระดับบุคคลทั่วไปเท่านั้น อีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์สำคัญต้องการสำรวจว่า ในปัจจุบันประชาชนชาว

ไทยทั่วไปมีสิทธิในการสื่อสารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิการได้รับข่าวสาร การเข้าถึงและมีส่วนร่วมและการพิทักษ์เรื่องส่วนตัวมากนักน้อยเพียงไร อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิทธิในแต่ละระดับเกี่ยวโยงกัน การประเมินจำต้องคาบเกี่ยวกับสิทธิในระดับอื่นด้วย โดยเฉพาะสิทธิการสื่อสารระดับสถาบันสื่อมวลชน ซึ่งมีผลกระทบสิทธิการสื่อสารระดับบุคคลอย่างมาก

ก่อนอื่น ใคร่ทำความเข้าใจว่าการวิเคราะห์สิทธิการสื่อสารอย่างถูกต้องและเที่ยงธรรมนั้นทำได้ยากมาก ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดด้านกรอบทฤษฎีที่ใช้อ้างอิงและระเบียบวิธีวิจัยและประเมินผล ในขณะนี้ ในวงการวิจัยสื่อสารมวลชนยังไม่มีกรอบทฤษฎีและวิธีการประเมินผลที่ใช้กับสิทธิการสื่อสารโดยเฉพาะ ยังต้องประยุกต์จากศาสตร์สาขาอื่นอีกมาก ดังนั้น แนวคิดและระเบียบวิธีการประเมินผลที่ใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดจึงยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

จากการสำรวจรายงานการประเมินผลสิทธิการสื่อสารในประเทศต่าง ๆ พบว่าอาศัยวิธีการวิจัยและการประเมินผลแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัญหา วัตถุประสงค์ และระดับวิเคราะห์สิทธิการสื่อสาร การประเมินผลจำนวนไม่น้อยอาศัยวิธีการวิจัยขั้นพื้นฐานทั่วไป เช่น การวิเคราะห์เอกสาร การวิเคราะห์เนื้อหา และกรณีศึกษา ในขณะที่การประเมินผลจำนวนหนึ่งอาศัยวิธีการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์ขั้นก้าวหน้า เช่น การสำรวจกลุ่ม ตัวอย่างการทดลองในห้องและภาคสนาม การเลือกวิธีการวิจัยและประเมินผลที่เหมาะสมกับปัญหาและระดับวิเคราะห์ยังคงเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่เช่นเดียวกับแนวคิดและทฤษฎีอ้างอิง

ในการสำรวจและประเมินผลสถานภาพสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย
ครั้งนี้ได้อาศัยวิธีการวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหาสื่อสารมวลชนเป็น
หลัก โดยจำแนกเป็น ๒ ตอนคือ

๑. วิเคราะห์โครงสร้างการสื่อสาร (structural analysis)
๒. วิเคราะห์เนื้อหาสื่อสารมวลชน (content analysis)

๑. วิเคราะห์โครงสร้างการสื่อสารในประเทศไทย

ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้อาศัยแนวคิดจากที่ประชุมเรื่องสิทธิการสื่อสาร
ของคณะกรรมการแห่งชาติแคนาดา เพื่อการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒน
ธรรม (Canadian National Commission for UNESCO) เป็นกรอบ
ทฤษฎีอ้างอิงในการประชุมเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๓ คณะกรรมการชุดนี้เสนอ
ว่า

“โดยพื้นฐานทั่วไปแล้ว เสรีภาพขึ้นอยู่กับโอกาสเลือกที่สามารถเป็นไปได้
ได้ เสรีภาพไม่อาจปรากฏอยู่ในศูนย์อวกาศ....แต่ปรากฏตัวอยู่ที่การ
กระทำ เสรีภาพเกิดจากการเลือกโดยเสรี” (Canadian National
Commission for UNESCO, ๑๙๗๓)

คณะกรรมการชุดนี้ได้กล่าวต่อไปว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารนั้น
เสรีภาพครอบคลุมถึง (๑) เสรีภาพในการส่ง (sending) สาร (๒) เสรีภาพ
ในการรับ (receiving) สาร และ (๓) การแพร่หลายของแหล่งข่าวสาร
(sources of information)

ถ้าพิจารณาอย่างถี่ถ้วน แนวคิดข้างต้นนี้สามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงอย่าง
ดี ในการวิเคราะห์สิทธิการสื่อสารย่อยที่กล่าวไปแล้ว ได้แก่ สิทธิด้านข่าว

สาร การมีส่วนร่วม และการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว มองในแง่นี้เราอาจกล่าวได้ว่าบุคคลจะมีสิทธิการสื่อสารในสังคมได้ก็ต่อเมื่อมี “โอกาสเลือก” อย่างเพียงพอ ในกระบวนการสื่อสารนั้น โอกาสเลือกที่สำคัญได้แก่การที่บุคคลสามารถเลือกเป็น “ผู้ส่งสาร” และ “ผู้รับสาร” ในสังคมได้ก็ตาม ถ้าบุคคลมีโอกาสเป็นทั้งผู้ส่งและผู้รับข่าวสารอย่างเสรี กระบวนการสื่อสารแบบสองทางหรือยวดยวิธีย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งจะนำไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายหลัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าประชาชนมีโอกาสเลือกที่จะส่งและรับข่าวสารอย่างอิสระเสรีจากแหล่งข่าวต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ถือได้ว่าประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารอย่างมาก

ถ้าพิจารณาลึกซึ้งลงไปถึงสิทธิการสื่อสารย่อย ย่อมปรากฏชัดเจนว่าโอกาสเลือกส่งและรับข่าวสารอย่างเสรีนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิการเข้าถึงและมีส่วนร่วมและสิทธิกำหนดข่าวสารโดยตรง นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันกับสิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัวด้วย

จากที่กล่าวไปแล้วนี้ อาจสรุปเป็นเชิงสมมุติฐานดังนี้

“สิทธิการสื่อสารขึ้นอยู่กับ (๑) โอกาสเลือกที่บุคคลจะทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสารและผู้รับสาร และ (๒) ความแพร่หลายของแหล่งข่าวสาร

ยิ่งบุคคลมีโอกาเลือกในการส่งและรับสาร หรือมีโอกาเข้าถึงแหล่งสารมากเท่าไร ก็ยิ่งมีสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารมากเท่านั้น”

โอกาสเลือกในการสื่อสารในที่นี้อาจหมายถึง โอกาสทั้งด้านเวลา เนื้อที่ พลังงาน ความรู้ ทักษะ หรือทรัพยากร อย่างใดอย่างหนึ่ง ฯลฯ หรือรวมทั้งหมดที่กล่าวแล้ว

ดังนั้น มีคำถามสำคัญอยู่สองคำถามที่ใช้ในการประเมินสถานภาพสิทธิการสื่อสารในส่วนนี้ คือ

(๑) ประชาชนในประเทศไทยมีโอกาสเลือกที่จะเป็นผู้ส่งข่าวสารอย่างเพียงพอและเสรีหรือไม่ เพียงไร และ

(๒) ประชาชนในประเทศไทยมีโอกาสเลือกที่จะเป็นผู้รับข่าวสารอย่างเพียงพอและเสรีหรือไม่ เพียงไร

ก. โอกาสเลือกเป็นผู้ส่งข่าวสาร

ในการวิเคราะห์โอกาสเลือกที่จะส่งข่าวสารของประชาชนในประเทศไทย ลาตินอเมริกา Beltrans และ Cardona (๑๙๗๗, หน้า ๑๒๕-๑๔๙) อาศัยเครื่องชี้สำคัญสองตัว คือ การกระจายความเป็นเจ้าของสื่อมวลชน และการแทรกแซงการส่งข่าวสารในที่นี้จะเน้นวิเคราะห์เจ้าของสื่อมวลชนเท่านั้น ส่วนการแทรกแซงการส่งข่าวสารจะอธิบายในตอนทีกล่าวถึงปัจจัยรบกวนสิทธิการสื่อสารภายหลัง

การวิเคราะห์รูปแบบการกระจายความเป็นเจ้าของสื่อมวลชน จะบอกเราได้อย่างที่ประชาชนสามารถมีโอกาส “เข้าถึงและมีส่วนร่วม” ในการส่งข่าวสารเพียงไร การเลือกเน้นสื่อมวลชนแทนที่จะเป็นการสื่อสารตัวต่อตัวนั้น เพราะสื่อมวลชนมีความสำคัญต่อสังคมมาก ในขณะที่โอกาสเข้าร่วมในกระบวนการสื่อสารระหว่างบุคคลมีมากจนเกือบจะเท่าเทียมกันทั่วประเทศ การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสื่อมวลชนมีอยู่จำกัดมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าของสื่อมวลชนนั้น พอสังเกตได้ชัดว่าเฉพาะคนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งเท่านั้นมีโอกาสเป็นเจ้าของสื่อมวลชน ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาทั้งในประเทศไทย และประเทศอื่น ปัญหาที่น่าสนใจในที่นี้คือ กลุ่มคนจำนวน

น้อยเหล่านี้คือใคร มีจำนวนเท่าไร และลักษณะการกระจายความเป็นเจ้าของของสื่อมวลชนนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนคนอื่นมีส่วนร่วมและเข้าถึงสื่อมวลชนเพียงไร

ในประเทศไทยนั้น กล่าวโดยนิตินัยสื่อมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์เป็นของทางราชการทั้งสิ้น ส่วนสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์อื่น รวมทั้งภาพยนตร์เป็นธุรกิจเอกชน ดังนั้น ถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างเราอาจแบ่งระบบสื่อสารมวลชนด้วยวิธีง่าย ๆ ออกเป็นสองภาค คือ ภาครัฐบาลกับภาคเอกชน

ภาครัฐบาล ในทางนิตินัยสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ทุกแห่งในประเทศไทยเป็นของทางราชการทั้งหมด กฎหมายไม่เปิดช่องให้เอกชนเป็นเจ้าของกิจการประเภทนี้ เพราะเชื่อกันว่าสื่อมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์มีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ในแง่วิชาการ เชื่อกันว่ารัฐบาลสามารถดำเนินการกิจการประเภทนี้ในฐานะเป็นบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเอกชน

อย่างไรก็ตาม ในทางพฤตินัยแล้วสถานีวิทยุและโทรทัศน์หลายแห่งตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานแบบธุรกิจของเอกชนอย่างสิ้นเชิง

การดำเนินการกิจการวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สถานีวิทยุกระจายเสียงส่วนมาก ยกเว้นภายใต้สังกัดกรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการแบบธุรกิจ โดยอาศัยรายได้จากโฆษณาสินค้าด้วย ส่วนสถานีวิทยุในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์อาศัยรายได้จากเงินงบประมาณแผ่นดิน

ในด้านโทรทัศน์ การดำเนินกิจการแบ่งออกเป็นสามรูปแบบ คือ

๑. ราชการเป็นเจ้าของโดยตรง ได้แก่

ก. สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ ส่งโทรทัศน์ในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสถานี ๕ แห่ง อยู่ที่จังหวัดขอนแก่น ลำปาง สงขลา (หาดใหญ่) สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต

ข. สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๕

๒. รัฐวิสาหกิจ ได้แก่สถานีไทยโทรทัศน์สีช่อง ๙ ขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.)

๓. บริษัทเอกชนรับช่วงเช่าสถานีของราชการและรัฐวิสาหกิจไปจัดทำเนิการได้แก่สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ และสถานีไทยทีวีสีช่อง ๓

กิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๙๘ ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ๒๕๑๘ คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๕ และฉบับที่ ๑๗ กฎและระเบียบทั้งหลายเหล่านี้ต่างมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) เป็นผู้มีความจควบคุมลงโทษและวางกฎระเบียบในการดำเนินงาน

หน่วยราชการที่เป็นเจ้าสังกัดสื่อมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์สามารถจำแนกออกได้ตามที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ ๑ ทั้งนี้จากรายงานของกองงานบริหารวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

ตารางที่ ๑. ก
จำนวนสถานีวิจัยที่สังกัดส่วนราชการต่าง ๆ

ส่วนราชการที่เป็นเจ้าสังกัด	จำนวนสถานี	คิดเป็นร้อยละ
กองทัพบก	๙๒	๔๑.๙๙
กรมประชาสัมพันธ์	๖๒	๒๖.๘๔
กองทัพอากาศ	๒๒	๙.๕๒
กองทัพบเรือ	๑๒	๕.๑๙
กรมตำรวจ	๘	๓.๔๖
ส่วนราชการอื่น (รวมอื่น)	๓๐	๑๒.๙๘
รวม	๒๓๑	๑๐๐

ตารางที่ ๑. ข
จำนวนสถานีโทรทัศน์ที่สังกัดส่วนราชการต่าง ๆ

ส่วนราชการเจ้าสังกัด	จำนวนสถานี	คิดเป็นร้อยละ
ต่างจังหวัด		
กรมประชาสัมพันธ์	๕	๕๕.๕๕
กรุงเทพมหานคร		
กองทัพบก	๒	๒๒.๒๒
อ.ส.ม.ท.	๒	๒๒.๒๒
รวม	๙	๑๐๐

ตารางนี้^{นี้}ให้เป็นที่ชัดว่า ส่วนราชการที่มีสื่อมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมากที่สุด หาใช้กรมประชาสัมพันธ์ หรือองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรงไม่ แต่กลับเป็นกองทัพอากาศ ในสังกัดกระทรวงกลาโหม จากสถิติในตารางนี้ กองทัพอากาศแห่งเดียวมีสถานีวิจัยถึง ๕๒ สถานี จากจำนวนทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ ๒๓๑ สถานี คิดเป็นร้อยละประมาณ ๕๐ เทียบกับกรมประชาสัมพันธ์ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเพียง ๖๒ สถานี หรือประมาณ ๒๗ เปอร์เซ็นต์ ถ้ารวมสถานีวิจัยในสังกัดกองทัพอากาศทั้งหมดของกระทรวงกลาโหม มีจำนวนถึง ๑๒๖ สถานี หรือประมาณ ๕๕ เปอร์เซ็นต์ สถานีวิทยุส่วนมากประมาณ ๑๕๐ สถานี อยู่ในต่างจังหวัด

ในด้านโทรทัศน์ก็เช่นเดียวกัน ยกเว้นสถานีโทรทัศน์ในต่างจังหวัดทั้ง ๕ สถานีของกรมประชาสัมพันธ์แล้ว กองทัพอากาศมีสถานีโทรทัศน์ในกรุงเทพมหานครถึง ๒ สถานี จากจำนวนทั้งหมด ๔ สถานี และสถานีโทรทัศน์ทั้ง ๒ แห่ง ได้แก่ สถานีโทรทัศน์สีช่อง ๕ และช่อง ๗ ได้รับความนิยมนจากประชาชนมากพอสมควร

การที่กองทัพอากาศ โดยเฉพาอย่างยิ่งกองทัพอากาศ มีสถานีวิจัยและโทรทัศน์อยู่ในสังกัดเป็นจำนวนมากเช่นนี้ เป็นเพราะเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ

ภาคเอกชน คราวนี้ลองพิจารณาระบบสื่อมวลชนภาคเอกชนบ้าง ซึ่งได้แก่หนังสือพิมพ์ สัมภาษณ์อย่างอื่น และภาพยนตร์ สื่อมวลชนเหล่านี้ส่วนมากดำเนินการโดยเอกชนแม้รัฐบาลมีส่วนลงทุนอยู่บ้าง แต่ก็ก็เป็นจำนวนน้อย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีหนังสือพิมพ์และนิตยสารออกจำหน่ายทั้งใน
กรุงเทพ ฯ และต่างจังหวัดมากกว่า ๓๐๐ ฉบับ เฉพาะในกรุงเทพ ฯ มีหนังสือ
พิมพ์ทั้งหมด ๒๕ ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นหนังสือพิมพ์ภาษาไทย ๑๖ ฉบับ
ภาษาอังกฤษ ๔ ฉบับ และภาษาจีน ๕ ฉบับ

การขยายตัวโดยการลงทุนของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยในรอบ ๑๐ ปี
ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มักไปตกอยู่ที่ค่าใช้จ่ายทางการพิมพ์ เช่น การซื้อแท่น
พิมพ์ที่ทันสมัย การปลูกสร้างอาคารใหญ่โต การเพิ่มคนงาน การจัดหา
อุปกรณ์ทางด้านการตลาด ฯลฯ แหล่งทุนที่หนังสือพิมพ์จะหามาได้ในปัจจุบัน
มีจำกัดเพียง ๒ กลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มนายทุนที่มั่งคั่งและกลุ่มธนาคารพาณิชย์
บางแห่ง ซึ่งหมายรวมถึงนักการเมืองด้วย แหล่งลงทุนดังกล่าวมีส่วนทำให้
ธุรกิจหนังสือพิมพ์ตกอยู่ในอาณัติของกลุ่มบุคคลจำนวนน้อย และหนังสือ
พิมพ์กลายเป็นเครื่องมือ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนในกลุ่มผลประโยชน์
เดียวกันมากกว่าเพื่อประโยชน์มวลชนที่แท้จริง ปัจจุบันมีกลุ่มเจ้าของหนังสือ
พิมพ์ประเภท “ยักษ์ใหญ่” อยู่ ๒ กลุ่มด้วยกันคือ บริษัทวชิรพล จำกัด
ซึ่งเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และบริษัทสัทธิพระยาการพิมพ์ ซึ่งเป็น
เจ้าของหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ อย่างไรก็ตามแม้จะปรากฏว่ามีเอกชนบางกลุ่ม
เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์และนิตยสารหลายฉบับ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานเพียงพอ
ที่จะบ่งได้ว่าเกิดระบบผูกขาดในวงการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย กิจ
การหนังสือพิมพ์ยังเป็นเรื่องที่มีการแข่งขันกันเองอย่างสูง ไม่ว่าจะเป็นใน
ด้านความเร็ว ความถูกต้องสมบูรณ์ในเนื้อหาและการจูงใจลูกค้า

ในทัศนะภาพย่นย่นนั้น กิจการส่วนใหญ่อยู่ในมือของเอกชนและมุ่งจะให้
ความบันเทิงแก่ผู้ชมเป็นสำคัญเพื่อหวังผลกำไรและชื่อเสียงเป็นการตอบแทน

ธุรกิจภาพยนตร์ในประเทศไทยนี้อาจแยกกล่าวได้เป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกเกี่ยวกับวงการผู้สร้างภาพยนตร์ซึ่งมีสภาพไม่แตกต่างไปจากวงการหนังสือพิมพ์นัก ในแง่การแข่งขันและการเป็นอิสระต่อกัน ปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทผลิภาพยนตร์ประมาณ ๗๐ บริษัท บริษัทเหล่านี้มีทั้งจดทะเบียนและเป็นคณะบุคคล

ส่วนที่สองเกี่ยวกับวงการฉายและคำภาพยนตร์ปรากฏว่ามีลักษณะรวมเป็นกลุ่มเป็นก้อนและมี “ยักษ์ใหญ่” อย่างเห็นได้ชัดเช่นเดียวกับกลุ่มธุรกิจโรงแรมและอื่น ๆ เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีบริษัทผลิตและจำหน่ายภาพยนตร์สำคัญ ๔ แห่ง ได้แก่ บริษัทสหมงคลฟิล์ม บริษัทไฟว์สตาร์ บริษัทพีรมิค และบริษัทไอเอ บริษัททั้งกล่าวมีอำนาจเหนือการจำหน่ายภาพยนตร์ทั่วประเทศ นอกจากนี้ บริษัทเหล่านี้ยังเป็นเจ้าของโรงภาพยนตร์ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีโรงภาพยนตร์อยู่ในครอบครองเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด กลุ่มเจ้าของโรงภาพยนตร์เหล่านี้มีอิทธิพลไม่น้อยต่อโรงภาพยนตร์ตามต่างจังหวัดด้วย ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงภาพยนตร์ทั้งหมด ๘๒๓ แห่ง ในจำนวนนี้เป็นโรงภาพยนตร์ในกรุงเทพ ๙๕ แห่ง และในต่างจังหวัด ๗๒๘ แห่ง

พิจารณาหน่วยงานและกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าของสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปแล้ว ปรากฏชัดแจ้งว่าแม้จะยังไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาด แต่เจ้าของสื่อมวลชนทั้งหมดจำกัดอยู่เฉพาะคนกลุ่มน้อยในสังคม ในขณะที่วิทยุและโทรทัศน์ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม และกรมประชาสัมพันธ์ กลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มเป็นเจ้าของ และมีอำนาจเหนือ

ธุรกิจหนังสือพิมพ์ นิตยสาร และภาพยนตร์ เจ้าของสื่อมวลชนยังไม่กระจายกว้างขวางทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นการยากที่ประชาชนทั่วไปจะมีโอกาส “เข้าถึง” และ “มีส่วนร่วม” ในการ “ส่ง” ข่าวสารและความเห็น การส่งข่าวสารกลับถูก “ผูกขาด” โดยหน่วยงานและกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม ซึ่งเป็น “เจ้าของ” สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้สิทธิของประชาชนในการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งและการกระจายข่าวสารการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสารจึงมีอยู่อย่างจำกัดมาก

ข. โอกาสเลือกเป็นผู้รับข่าวสาร

การที่จะทราบว่าประชาชนในประเทศไทยมีโอกาสรับข่าวสาร (receiving) อย่างทั่วถึง และเพียงพอหรือไม่นั้น เครื่องชี้วัดอย่างหนึ่งคือการแพร่หลายของสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ และโรงภาพยนตร์ เราทราบแล้วว่าในแง่โอกาสการส่งข่าวสารนั้น เจ้าของสื่อมวลชนมีแนวโน้มจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนจำนวนน้อยในสังคม แต่ในแง่โอกาสการรับข่าวสารนี้ สื่อมวลชนทุกประเภทสามารถกระจายแพร่หลายไปถึงประชาชนทั่วไปได้มากกว่า ประเด็นที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่าโอกาสในการรับข่าวสารจากสื่อมวลชนนี้กระจายและเปิดกว้างแก่สาธารณชนทั่วไปมากเพียงไร

วิธีการกระจายสื่อมวลชนในกลุ่มประชาชน อาจทำโดยเปรียบเทียบจำนวนสื่อมวลชนกับจำนวนประชากรทั่วประเทศตามมาตรฐานที่องค์การสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) กำหนดเอาไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ UNESCO วางมาตรฐานเอาไว้ว่าประเทศที่ถือ

พัฒนาควรมีจำนวนสื่อมวลชนสำหรับประชาชน ๑๐๐ คน ดังนั้นคือ หนังสือพิมพ์ ๑๐ ฉบับ เครื่องรับวิทยุ ๕ เครื่อง เครื่องรับโทรทัศน์ ๒ เครื่อง และที่นั่งในโรงภาพยนตร์ ๒ ที่นั่ง มาตรฐานที่วางเอาไว้นี้เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น และปัจจุบันนี้ยังไม่มี การปรับปรุงให้ทันกับความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสารแต่อย่างใด ถ้าพิจารณาตามมาตรฐานของ UNESCO แล้ว พบว่าในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ มีจำนวนจำหน่ายหนังสือพิมพ์ทั้งหมดประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐ - ๔,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับ เครื่องรับวิทยุ ๖,๔๖๖,๔๐๐ เครื่อง เครื่องรับโทรทัศน์ ๑,๓๖๕,๘๐๐ เครื่อง และจำนวนที่นั่งในโรงภาพยนตร์ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ที่นั่ง จำนวนประชากรทั่วประเทศประมาณ ๔๕,๐๐๐,๐๐๐ คน จากสถิติดังกล่าว เราสามารถคำนวณได้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเทศไทยมีจำนวนสื่อมวลชนต่อประชากร ๑๐๐ คนคือ หนังสือพิมพ์ ๘ ฉบับ เครื่องรับวิทยุ ๑๒ เครื่อง เครื่องรับโทรทัศน์ ๓ เครื่อง และจำนวนที่นั่งในโรงภาพยนตร์ ๑.๗๐ ที่นั่ง ในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๕) ตัวเลขดังกล่าวอาจเปลี่ยนไปอย่างมาก แต่เราสามารถประเมินได้ว่า ประเทศไทยมีทรัพยากรสื่อมวลชนเท่ากับมาตรฐานขั้นต่ำที่ UNESCO กำหนดไว้สองประเภท คือ วิทยุ ซึ่งมีมากถึง ๑๒ เครื่อง และโทรทัศน์ ๓ เครื่อง ต่อประชาชน ๑๐๐ คน ส่วนสื่อมวลชนประเภทอื่นนั้น ประเทศไทยมีต่ำกว่ามาตรฐานสากลของ UNESCO ทั้งหมด สภาพการณ์เช่นนี้คล้ายคลึงกับประเทศด้อยพัฒนาอื่นทั่วโลก จากรายงานของ UNESCO วิทยุเป็นสื่อมวลชนที่แพร่หลายในกลุ่มประชาชนมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเทศไทยสื่อประเภทภาพยนตร์มีอัตราความแพร่หลายใกล้เคียงมาตรฐานของ UNESCO

ตัวเลขข้างบนแสดงอัตราตัวเฉลี่ยของสื่อมวลชนต่อประชากรไทยทั้งหมด โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานขั้นต่ำของ UNESCO ประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณาต่อไปก็คือลักษณะการกระจายสื่อมวลชนภายในประเทศเป็นอย่างไร ประชาชนทั่วไปทั้งในหัวเมืองและชนบท มีโอกาสได้รับข่าวสารและความเห็นจากสื่อมวลชนเท่าเทียมกันหรือไม่

ลองพิจารณาสื่อมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งเป็นของรัฐบาล ก่อนตารางที่ ๒ และ ๓ แสดงถึงการกระจายเครื่องรับวิทยุและโทรทัศน์แยกตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ ตามรายงานการสำรวจข้อมูลเครื่องรับวิทยุและโทรทัศน์ทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ จากตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นว่าวิทยุซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่แพร่หลายที่สุดในประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมด ๖,๔๖๖,๔๐๐ เครื่อง ในปี ๒๕๒๒ จากจำนวนนี้ เป็นเครื่องรับวิทยุในเขตกรุงเทพมหานคร ๗๕๗,๕๐๐ เครื่อง หรือ ๑๑.๗ เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือ ๕,๗๐๘,๙๐๐ เครื่อง หรือ ๘๘.๓ เปอร์เซ็นต์ กระจายอยู่ในต่างจังหวัดตามภูมิภาคต่าง ๆ ถ้าเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคทั้งหมด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเครื่องรับวิทยุมากที่สุด จำนวน ๒,๐๒๒,๖๐๐ เครื่อง หรือ ๓๑.๓ เปอร์เซ็นต์ แต่ถ้ารวมภาคกลางกับกรุงเทพมหานคร แล้วมีเครื่องรับวิทยุถึง ๒,๒๐๖,๗๐๐ เครื่อง หรือ ๓๔.๑ เปอร์เซ็นต์ สูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเล็กน้อย ส่วนภาคเหนือมี ๑,๔๘๖,๒๐๐ เครื่อง หรือ ๑๑.๖ เปอร์เซ็นต์

ข้อมูลทั้งกล่าวชี้ให้เห็นว่าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทยกระจายอยู่ทั่วไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีข้อแตกต่างระหว่างเขต

ในเมืองหรือเขตชนบทชัดเจน แม้จะพิจารณาอัตราส่วนเครื่องรับวิทยุต่อครัวเรือนที่มีเครื่องรับก็เช่นเดียวกัน ไม่มีข้อแตกต่างระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะอยู่ในเมือง หรือชนบท มี “โอกาส” เข้าถึง และรับข่าวสารจากสื่อมวลชนประเภทวิทยุได้เกือบเท่าเทียมกัน

ตารางที่ ๒

การกระจายเครื่องรับวิทยุในประเทศไทย

ภาค	จำนวนเครื่องรับวิทยุ	การกระจายแต่ละภาค(%)	อัตราส่วนเครื่องรับวิทยุต่อพันครัวเรือนทมเครื่องรับ
กรุงเทพมหานคร	๗,๕๗,๕๐๐	๑๑.๗	๑,๑๙๓
กลาง (ไม่รวม กทม.)	๑,๔๔๙,๒๐๐	๒๒.๔	๑,๐๔๘
เหนือ	๑,๔๘๖,๒๐๐	๒๓.๐	๑,๐๔๓
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๐๒๒,๖๐๐	๓๑.๓	๑,๐๓๒
ใต้	๗,๕๐,๙๐๐	๑๑.๖	๑,๐๑๒
ทั่วประเทศ	๖,๔๖๖,๔๐๐	๑๐๐	๑,๐๕๒

แหล่งที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี รายงานการสำรวจวิทยุโทรทัศน์
 ทัศน์ ๒๕๒๒

คราวนี้ลองพิจารณาการกระจายของเครื่องรับโทรทัศน์ จากตารางที่ ๓ แสดงว่าในประเทศไทยมีเครื่องรับโทรทัศน์ทั้งหมด ๑,๓๖๕,๘๐๐ เครื่อง ในปี ๒๕๒๒ ในจำนวนนี้ เฉพาะกรุงเทพมหานครมีเครื่องรับ ๕๔๒,๒๐๐ เครื่อง หรือ ๓๙.๗ เปอร์เซ็นต์ นับว่าเป็นจังหวัดที่มีเครื่องรับโทรทัศน์มากที่สุดในประเทศ ถ้าเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค จะเห็นว่าภาคกลาง (ไม่นับรวม กรุงเทพมหานคร) มีเครื่องรับโทรทัศน์มากที่สุด จำนวน ๔๔๒,๔๐๐ เครื่อง หรือ ๓๒.๔ เปอร์เซ็นต์ ถ้านับรวมกรุงเทพมหานคร ภาคกลางมีเครื่องรับโทรทัศน์ทั้งหมดถึง ๙๘๔,๖๐๐ เครื่อง หรือ ๗๒.๑ เปอร์เซ็นต์ อีกนัยหนึ่ง ประมาณ ๓ ใน ๔ ของจำนวนเครื่องรับโทรทัศน์ทั่วประเทศ กระจายอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ในภาคกลาง ส่วนภาคอื่น ๆ มีเครื่องรับโทรทัศน์อยู่ระหว่าง ๑๐๔,๒๐๐ เครื่อง ถึง ๑๖๒,๐๐๐ เครื่อง หรือระหว่าง ๗.๖ เปอร์เซ็นต์ ถึง ๑๑.๙ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น

ตารางที่ ๓
การกระจายเครื่องรับโทรทัศน์ในประเทศไทย

ภาค	จำนวนเครื่อง รับโทรทัศน์	การกระจาย แต่ละภาค(%)	อัตราส่วนเครื่องรับ โทรทัศน์ต่อพันครัว เรือนที่มีเครื่องรับ
กรุงเทพมหานคร	๕๔๒,๒๐๐	๓๙.๗	๑,๐๗๙
กลาง (ยกเว้น กทม.)	๔๔๒,๔๐๐	๓๒.๔	๑,๐๑๓
เหนือ	๑๖๒,๐๐๐	๑๑.๙	๑,๐๐๘
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๑๕,๐๐๐	๘.๔	๑,๐๑๘
ใต้	๑๐๔,๒๐๐	๗.๖	๑,๐๐๖
ทั่วราชอาณาจักร	๑,๓๖๕,๘๐๐	๑๐๐.๐	๑,๐๓๓

แหล่งที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี รายงานการสำรวจวิทยุโทรทัศน์ ๒๕๒๒

พิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวแล้ว ปรากฏชัดเจนว่าโทรทัศน์กระจายอยู่เป็นกระจุก เฉพาะในกรุงเทพมหานครและในภาคกลางของประเทศซึ่งเป็นแหล่งที่เจริญแล้ว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะโทรทัศน์จะต้องอาศัยไฟฟ้าและราคาก่อนข้างแพง แหล่งที่ยังล้าหลัง เช่น ในเขตชนบทตามจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โทรทัศน์ยังกระจายไม่ทั่วถึง

ถ้าพิจารณาในแง่สิทธิการสื่อสาร อาจกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนของรัฐบาลประเภทโทรทัศน์ยังกระจายเป็นกระจุกอยู่ในเขตนครหลวงและจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง ซึ่งเป็นแหล่งเจริญก้าวหน้าแล้วยังไม่กระจายแพร่หลายถึงประชาชนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่น วิทยุ ดังนั้น โอกาสที่ประชาชนทั่วไปจะ “เข้าถึง” และรับข่าวสารและความเห็นจากสื่อมวลชนประเภทนี้ยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร สิทธิในการกระจายข่าวสารและการมีส่วนร่วมจึงยังคงอยู่ในขอบเขตจำกัด

เมื่อพิจารณาสื่อมวลชนภาครัฐบาลแล้ว คราวนี้มาพิจารณาลักษณะการกระจายสื่อมวลชนภาคเอกชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และภาพยนตร์ต่อไป จากหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ เท่าที่รวบรวมได้ ปรากฏชัดเจนว่าทั้งหนังสือพิมพ์และภาพยนตร์มีลักษณะการกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ คล้ายคลึงกับโทรทัศน์ตามที่กล่าวไปแล้ว กล่าวถึงสื่อทั้งสองประเภทแพร่หลายเฉพาะในเขตนครหลวงและเขตเทศบาลที่เจริญแล้วในต่างจังหวัด “ช่องว่าง” ระหว่างในเมืองและชนบทจึงเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

เฉพาะหนังสือพิมพ์นั้น สามารถเห็นข้อแตกต่างระหว่างเขตนครหลวงและต่างจังหวัดได้ชัดเจนมาก โดยทั่วไปแล้ว หนังสือพิมพ์ยังเป็นสื่อ “มวลชน” เฉพาะประชาชนในกรุงเทพมหานครเท่านั้น จำนวนหนังสือพิมพ์

เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และเป็นการยากที่จะทราบจำนวนจำหน่ายของหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับที่แน่นอน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ในกรุงเทพฯ มีหนังสือพิมพ์ทั้งหมด ๒๕ ฉบับ ซึ่งมีรายชื่อและจำนวนจำหน่ายโดยประมาณต่อไปนี้

ชื่อหนังสือพิมพ์	จำนวนจำหน่าย
ไทยรัฐ	๘๐๐,๐๐๐
เทลินิวส์	๕๐๐,๐๐๐
บ้านเมือง	๑๒๐,๐๐๐
เทลิไทม์	๖๐,๐๐๐
เทลิมิลเลอร์	๕๐,๐๐๐
สยามรัฐ	๘๐,๐๐๐
เสียงปวงชน	๘๐,๐๐๐
ตะวันสยาม	๔๐,๐๐๐
ดาวสยาม	๑๖๐,๐๐๐
ชาวไทย	๔๐,๐๐๐
ข่าวพาณิชย์	๓๕,๐๐๐
มติชน	๘๐,๐๐๐
ประชาชาติธุรกิจ	๓๐,๐๐๐
เข็มทิศธุรกิจ	๑๐,๐๐๐
มาตุภูมิ	๑๐,๐๐๐
ข่าวสด	๑๐,๐๐๐

*สถิติรวบรวมจาก *Ogilvy and Mather : Pocket Guide to Media in Thailand*, June 1981

หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ

จำนวนจำหน่าย

Bangkok Post	๓๔,๐๐๐
Bangkok World	๑๐,๐๐๐
The Nation	๑๘,๕๐๐
Student Weekly	๔๐,๐๐๐
หนังสือพิมพ์ภาษาจีน	
ชิงเสียนเยอะเป้า	๕๐,๐๐๐
ศิรินคร	๔๐,๐๐๐
สากล	๔๐,๐๐๐
ชิงจงเยียน	๔๐,๐๐๐
ทองฮั่ว	๔๐,๐๐๐

จำนวนหนังสือพิมพ์ในนครหลวง ๒๓ ฉบับ อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงอยู่ได้เรื่อย ๆ บางครั้งก็มีหนังสือพิมพ์เพิ่ม เช่น ปี ๒๕๒๕ มีหนังสือพิมพ์มหาชัย ออกมาอีกหนึ่งฉบับ จำนวนจำหน่ายของหนังสือพิมพ์รายวันรวมกันอยู่ระหว่าง ๒-๓ ล้านฉบับต่อวัน ในจำนวนนี้ประมาณ ๔๐ เปอร์เซ็นต์เป็นจำนวนจำหน่ายในกรุงเทพมหานคร และอีกประมาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์เป็นจำนวนจำหน่ายในต่างจังหวัด

ในปี ๒๕๒๔ หนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคในประเทศไทยมีทั้งหมด ๑๘๓ ฉบับ ในจำนวนนี้มีเพียงไม่กี่ฉบับ ที่เป็นหนังสือพิมพ์รายวัน เช่น ไทยนิวส์ (จ. เชียงใหม่) นครพิงค์ (จ. เชียงใหม่) และเสียงตะวันออก (จ. ชลบุรี) ส่วนที่เหลือมักจะออกรายหลาย ๆ วัน เช่น รายสัปดาห์ ราย ๑๐ วัน และออกตามสลากกินแบ่งรัฐบาล คือ ราย ๑๕ วัน โดยทั่วไปแล้ว หนังสือ-

สื่อพิมพ์ส่วนภูมิภาคจะมีขนาดฉบับเล็กกว่าหนังสือพิมพ์ของส่วนกลาง แต่เนื้อหาคล้ายคลึงกับหนังสือพิมพ์ของส่วนกลางมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าหนังสือพิมพ์มักเลียนแบบการจัดทำตามแบบหนังสือพิมพ์ในนครหลวง ไม่ว่าจะเป็นทั้งด้านการวางรูปเล่ม หรือเนื้อหาที่น่าสนใจ จึงทำให้เนื้อหาของหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาคมักไม่สนองและสอดคล้องกับความต้องการท้องถิ่น หนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคมีจำนวนจำหน่ายต่ำ ประมาณว่าอยู่ระหว่าง ๕,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ฉบับ

นิตยสารในประเทศไทยมีประมาณ ๑๐๐ ฉบับ มีทั้งที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ นิตยสารส่วนใหญ่เป็นภาษาไทย และมีเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ มุ่งให้ความบันเทิงแก่ผู้อ่านมากกว่าการให้ข่าวสารและความรู้ นิตยสารที่มีจำนวนจำหน่ายสูงมักเป็นนิตยสารประเภทที่มุ่งให้ความบันเทิงเป็นหลัก เช่น บางกอก จำนวนจำหน่ายประมาณ ๒๓๐,๐๐๐ ฉบับ ขวัญเรือน ประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ ฉบับ สกุลไทย ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ฉบับ และสตรีสาร นิตยสารเกี่ยวกับสตรี ซึ่งพิมพ์มานานกว่า ๓๐ ปี และมุ่งให้ทั้งสาระความรู้และบันเทิง ประมาณการจำหน่าย ๘๐,๐๐๐ ฉบับ

นิตยสารที่เน้นเนื้อหาเกี่ยวกับข่าวและการเมือง ได้แก่ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ สยามใหม่ และตะวันใหม่ เป็นต้น จำนวนจำหน่ายของนิตยสารเหล่านี้ประมาณ ๓๐,๐๐๐-๔๐,๐๐๐ ฉบับ

นิตยสารเกี่ยวกับการแพทย์ที่มีจำนวนจำหน่ายสูง คือ ใกล้หมอ ประมาณ ๗๐,๐๐๐ ฉบับ

นิตยสารที่ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษมักเป็นนิตยสารที่เกี่ยวกับธุรกิจ เช่น Business Review ประมาณจำนวนจำหน่าย ๘,๐๐๐ ฉบับ Thailand

Business ๘,๐๐๐ ฉบับ Investor ๘,๐๐๐ ฉบับ และ Who's Who ประมาณ ๑๐,๐๐๐ ฉบับ เป็นต้น

ในคัมภีร์วิทยานี้ ส่วนใหญ่มุ่งให้ความบันเทิงมากกว่าข่าวสาร ตามตัวเลขของกรมโยธาธิการ ปรากฏว่าทั่วประเทศมีโรงภาพยนตร์ทั้งหมด ๘๒๓ โรง ในจำนวนนี้เป็นโรงภาพยนตร์ในกรุงเทพมหานคร ๘๕ โรง ในต่างจังหวัด ๗๓๘ โรง เฉพาะในกรุงเทพ ฯ มีจำนวนประชากรทั้งหมด ๔,๗๔๒,๗๗๔ คน กรุงเทพมหานครมีทั้งหมด ๒๘ เขต โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเขต มีโรงภาพยนตร์ประมาณ ๓-๔ โรง แต่มีหลายเขตที่มีโรงภาพยนตร์เกินกว่า ๔ โรง บางเขตไม่มีโรงภาพยนตร์เลย เช่น เขตคลองสาน เขตหนองแขม และเขตหนองจอก

จากที่วิเคราะห์ไปแล้ว จะเห็นว่าสื่อมวลชนในประเทศไทยยังกระจายไปยังประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ทั่วถึง ถ้าเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนประเภทอื่นเฉพาะวิทยุอย่างเดียวกันนี้ ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นสื่อ “มวลชน” เพราะกระจายแพร่หลายไปถึงประชาชนในเขตชนบทมากแล้ว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในชนบทตามจังหวัดต่าง ๆ วิทยุจะมีจำนวนมากกว่าในเขตนครหลวง แต่ในแง่อัตราส่วนเฉลี่ยต่อครอบครัวแล้ว วิทยุสามารถ “เข้าถึง” ประชาชนในนครหลวงเกือบทุกครอบครัว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า วิทยุยังเป็นสื่อมวลชนสำหรับกลุ่มคนในนครหลวงและเขตที่เจริญแล้วอยู่ ส่วนสื่อมวลชนประเภทอื่น ได้แก่ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และภาพยนตร์นั้น ปรากฏชัดเจนว่าเป็นสื่อมวลชนแพร่หลายเฉพาะกลุ่มบุคคลจำนวนจำกัดในกรุงเทพมหานครและเขตเทศบาลที่เจริญแล้วเท่านั้น เราอาจกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนในเมืองไทยยังเป็น “อภิสิทธิ์” เฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ และการ

ศึกษาท่าจะ “รับ” ข่าวสารและความเห็นที่เป็นประโยชน์ จึงมีขอบเขตจำกัดมาก ผลที่ตามมาก็คือสิทธิของประชาชนในการ “เข้าถึง” และ “มีส่วนร่วม” ย่อมพลอยถูกจำกัดตามไปด้วย

๒. วิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชน

สื่อมวลชนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อความรู้ ทักษะคติ และพฤติกรรมของบุคคลในสังคม สื่อมวลชนเป็นทั้ง “ตัวแทน” และ “เครื่องชี้” ที่สะท้อนให้เห็นสภาพปัจจุบันและความเปลี่ยนแปลงในสังคม ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อมวลสมาชิกในสังคมนั้น การวิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชนจึงช่วยให้เข้าใจสถานภาพสิทธิการสื่อสารของบุคคลและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิการสื่อสารนี้ด้วย

ในที่นี้จะวิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชนสามประเภท คือ โทรทัศน์ และวิทยุ ซึ่งเป็นสื่อมวลชนภาครัฐบาล และหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนภาคเอกชนตามลำดับ

๒.๑ การวิเคราะห์เนื้อหาการรายการโทรทัศน์

ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พุทธศักราช ๒๕๑๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน กำหนดให้สถานีโทรทัศน์จัดทำเนิตรายการโดยจัดแบ่งรายการตามประเภทดังนี้

๑. ประเภทข่าว
๒. ประเภทความรู้
๓. ประเภทบันเทิงและ
๔. ประเภทโฆษณาและบริการธุรกิจ

ในทางปฏิบัติแล้ว สถานีโทรทัศน์ส่วนกลางและภูมิภาคแพร่ภาพออกอากาศรายการทั้งกล่าวแตกต่างกันออกไป ก็จะเห็นได้จากแผนผังแสดงรายการของสถานีโทรทัศน์ส่วนกลางต่อไปนี้ (ตามรายงานกอง กบว. กรมประชาสัมพันธ์ ๒๕๒๔)

สัดส่วนของรายการคิดจากแผนผังรายการของสถานีโทรทัศน์
ทั้ง ๔ ช่อง ในส่วนกลาง

ประเภทของรายการ	สัดส่วนของรายการเป็นเปอร์เซ็นต์				หมายเหตุ
	ช่อง ๓	ช่อง ๕	ช่อง ๗	ช่อง ๙	
ข่าว	๖.๓๒	๘.๔๙	๖.๖๕	๑๔.๗๘	รายการประเภทบันเทิงของทุกสถานีได้รวมถึงประเภทสารบันเทิงไว้ด้วย เช่น รายการสำหรับเด็ก และสารคดีน่าทึ่ง เป็นต้น
ความรู้	๖.๘๙	๑๓.๘๕	๙.๔๙	๑๑.๓๖	
บันเทิง	๗๐.๑๒	๖๐.๙๙	๖๗.๑๙	๕๘.๔๘	
โฆษณา	๑๖.๖๗	๑๖.๖๗	๑๖.๖๗	๑๕.๓๘	
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ต่อเดือน

การแบ่งสัดส่วนรายการตามตารางที่เสนอไปแล้วนี้ คิดจากแผนผังรายการของสถานีโทรทัศน์แต่ละแห่ง ถ้าพิจารณารายการที่แพร่ออกอากาศจริงปรากฏสัดส่วนแตกต่างไปจากเดิมเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และประเมินสถานภาพสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย ในที่นี้จะแยกประเภทรายการโทรทัศน์ละเอียดออกไปอีกตามเนื้อหารายการที่แพร่ออกอากาศตามสถานีโทรทัศน์ต่าง ๆ การสำรวจรายการโทรทัศน์ครั้งนี้ส่วนหนึ่งทำร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ระหว่างปี ๒๕๒๒ เพื่อให้ประกอบการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ของรัฐ

วิธีการวิเคราะห์เนื้อหารายการโทรทัศน์

การวิเคราะห์เนื้อหารายการโทรทัศน์กระทำระหว่างวันเสาร์ที่ ๑ กันยายน ถึงวันอาทิตย์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๒๒ โดยใช้สถานีโทรทัศน์ส่วนกลางทั้งหมด และสถานีโทรทัศน์ส่วนภูมิภาคบางแห่ง เริ่มจับเวลาและจตรายการตั้งแต่ ๘.๐๐ น. ถึง ๒๔.๐๐ น. ในการจับเวลาและจตรายการของสถานีโทรทัศน์แต่ละช่องนั้น มีเจ้าหน้าที่ประจำ ๒ คน เป็นคนจับเวลา ๑ คน และเป็นคนจดเวลากับรายการ ๑ คน เริ่มจตรายการและจับเวลาตั้งแต่ ๘.๐๐ น. ถึง ๒๔.๐๐ น. ในวันเสาร์และอาทิตย์ และตั้งแต่ ๑๐.๐๐ น. ถึงประมาณ ๒๓.๓๐ น. ในวันธรรมดา สำหรับเวลาโฆษณาจับเวลารายการเป็นนาที

จากเนื้อหารายการที่บันทึกไว้ สามารถแยกเป็น ๘ ประเภทคือ

๑. โฆษณา
๒. ประกาศราชการ
๓. ข่าว

๔. สารความรู้
๕. สารบันเทิง
๖. บันเทิง
๗. กีฬา
๘. อื่น ๆ เช่น สไลด์ของสถานี

การจำแนกข้อมูลจะจำแนกที่ละ ๓๐ นาที โดยแบ่งออกไปตามช่องต่างๆ ที่จำแนกไว้ ทั้งนี้เพื่อที่จะควบคุมให้เวลาทั้งหมดไม่ขาดหายไปและเพื่อจะสะดวกในการตรวจสอบด้วย

หลังจากจำแนกรายการทุก ๆ ๓๐ นาทีแล้ว จึงรวมเวลาแต่ละเนื้อหาสาระเป็นวันและเป็นสัปดาห์ และทอนลงหาอัตราส่วนใน ๑ ชั่วโมง ต่อไปซึ่งผลจะปรากฏในตารางที่ ๔ จนถึง ๔.๖ เป็นตารางเปรียบเทียบรายการแต่ละวันของทั้ง ๔ ช่อง และตารางที่ ๕ ถึงตารางที่ ๘ เป็นตารางเปรียบเทียบรายการแต่ละวันของแต่ละช่อง ตารางที่ ๙ สรุปเปรียบเทียบรายการทั้งหมด

สรุปผลการวิเคราะห์
ผลการศึกษาโดยเฉลี่ยจากข้อมูลที่จับบันทึกไว้ใน ๑ สัปดาห์

๑. การโฆษณา

๑.๑ สถานีโทรทัศน์ช่อง ๓	๑๐.๓๑ นาที ใน ๑ ชั่วโมง (๑๗.๒๕%)
๑.๒ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๕	๑๑.๓๐ นาที ใน ๑ ชั่วโมง (๑๘.๑๗%)
๑.๓ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๗	๙.๕๘ นาที ใน ๑ ชั่วโมง (๑๖.๖๑%)
๑.๔ สถานีโทรทัศน์ อ.ส.ม.ท. ช่อง ๙	๗.๕๒ นาที ใน ๑ ชั่วโมง (๑๓.๑๑%)

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. ๒๒ – ๓ กย. ๒๒)

ของสถานีโทรทัศน์ส่วนกลาง (ช่อง ๓, ช่อง ๕, ช่อง ๗ และช่อง ๙)

วัน/วันที่	ช่อง	แพร่ภาพ ๑ ช.ม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระ (นาที)	สาระ บันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
เสาร์ ๑ กย. ๒๒	๓	๙๓๘ นาที ๑ ช.ม.	๑๔๑.๒๕ ๙.๐๓	๑๖.๒๐ ๑.๐๓	๘๖ ๕.๓๐	๑ ๐.๐๔	— —	๖๘๙ ๔๔.๐๕	— —	๔ ๐.๑๕
	๕	๙๓๒ นาที ๑ ช.ม.	๑๓๒.๕๐ ๘.๓๓	๕ ๐.๑๙	๔๓ ๒.๔๖	๑๖๙ ๑๐.๕๓	๕๗ ๓.๔๐	๕๐๗ ๓๒.๓๙	— —	๑๘ ๑.๑๐
	๗	๘๐๐ นาที ๑ ช.ม.	๙๙.๓๒ ๗.๒๘	๖ ๐.๒๗	๖๙ ๕.๑๑	— —	— —	๕๑๔ ๓๘.๓๔	๑๐๘ ๘.๐๖	๓ ๐.๑๔
	๙	๘๙๐ นาที ๑ ช.ม.	๑๖๐.๔๗ ๑๐.๕๐	๑๑.๒๕ ๐.๔๖	๕๘ ๓.๕๕	๘๘ ๕.๕๖	๙๘ ๖.๓๖	๓๒๔ ๒๑.๕๑	๑๔๑ ๙.๓๐	๘ ๐.๓๒
	รวม ๕๙.๒๐ชม.	๓๕๖๐ นาที ๑ ช.ม.	๕๓๔.๓๔ ๙.๐๑	๓๘.๔๕ ๐.๓๙	๒๕๖ ๔.๑๙	๒๕๘ ๔.๒๑	๑๕๕ ๒.๓๗	๒๐๓๕ ๓๔.๑๗	๒๔๙ ๔.๑๒	๓๓ ๐.๓๓

ตารางที่ ๔.๑

เปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. ๒๒-๓ กย. ๒๒)

ของสถานีโทรทัศน์ส่วนกลาง (ช่อง ๓, ช่อง ๕, ช่อง ๗ และช่อง ๙)

วัน/วันที่	ช่อง	แพรวภาพ ๑ ช.ม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระ (นาที)	สาระ บันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
อาทิตย์ ๒ กย. ๒๒	๓	๘๙๐ นาที ๑ ช.ม.	๑๔๘.๒๕ ๑๐	๔.๕๕ ๐.๒๐	๒๗ ๑.๔๙	๒ ๐.๐๘	๒๘ ๑.๕๓	๖๗๓ ๔๕.๒๓	— —	๗ ๐.๒๘
	๕	๘๖๕ นาที ๑ ช.ม.	๑๙๙.๒๓ ๑๔.๗๕	๑.๒๐ ๐.๐๖	๓๓ ๒.๑๗	๖ ๐.๒๕	— —	๔๕๗ ๓๑.๔๒	๑๖๕ ๑๑.๒๗	๒ ๐.๐๘
	๗	๘๔๓ นาที ๑ ช.ม.	๑๕๓.๐๔ ๑๐.๕๔	๔.๓๐ ๐.๑๙	๑๑๙ ๘.๒๘	— —	— —	๔๑๓ ๒๙.๒๔	๑๔๘ ๑๐.๓๒	๕ ๐.๒๑
	๙	๘๗๐ นาที ๑ ช.ม.	๑๐๖.๒๔ ๗.๒๐	๖.๒๕ ๐.๒๗	๘๒ ๕.๓๙	๖๒ ๔.๑๗	๒๑๕ ๑๔.๕๐	๒๓๘ ๑๖.๒๕	๑๔๖ ๑๐.๐๔	๑๓ ๐.๕๔
	รวม	๓๔๖๘ นาที ๕๗.๔๘ช.ม.	๖๐๗.๑๖ ๑๐.๓๐	๑๗.๑๐ ๐.๑๘	๒๖๑ ๔.๓๑	๗๐ ๑.๑๓	๒๔๓ ๔.๑๒	๑,๗๘๑ ๓๐.๔๙	๔๕๙ ๗.๕๖	๒๗ ๐.๒๘

ตารางที่ ๔.๒

เปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. ๒๒-๓ กย. ๒๒)

ของสถานโทรทัศน์ส่วนกลาง (ช่อง ๓, ช่อง ๕, ช่อง ๗ และช่อง ๙)

วัน/วันที่	ช่อง	แพร่ภาพ ๑ ช.ม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระ (นาที)	สาระ บันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
จันทร์ ๓ กย. ๒๒	๓	๗๒๒ นาที ๑ ช.ม.	๑๔๓.๑๐ ๑๑.๕๔	๕.๓๓ ๐.๒๘	๘๒ ๖.๔๙	๒๗ ๒.๑๕	— —	๔๕๑ ๓๗.๒๙	— —	๑๒ ๑
	๕	๔๒๐ นาที ๑ ช.ม.	๗๕.๒๘ ๑๐.๔๗	๖.๔๕ ๐.๔๘	๓๓ ๔.๔๓	๖๓ ๙	— —	๒๓๖ ๓๓.๔๓	— —	๕ ๐.๔๓
	๗	๓๕๓ นาที ๑ ช.ม.	๗๐.๐๕ ๑๑.๕๕	๕.๑๖ ๐.๕๔	๕๗ ๙.๔๒	๒๙ ๔.๕๐	— —	๑๘๙ ๓๒.๐๙	— —	๒ ๐.๒๐
	๙	๔๗๕ นาที ๑ ช.ม.	๖๒.๒๐ ๗.๕๒	๑๔.๐๕ ๑.๔๗	๕๓ ๖.๔๒	๙๑ ๑๑.๒๙	๖๐ ๗.๓๕	๒๕ ๓.๐๙	๑๖๕ ๒๐.๕๐	๔ ๐.๓๐
	รวม ๓๒.๕๐ ช.ม.	๑,๙๗๐ นาที ๑ ช.ม.	๓๕๑.๐๓ ๑๐.๔๒	๓๑.๓๙ ๐.๕๘	๒๒๕ ๖.๕๑	๒๑๐ ๖.๒๔	๖๐ ๑.๕๐	๙๐๑ ๒๗.๒๗	๑๖๕ ๕.๐๒	๒๓ ๐.๔๒

ตารางที่ ๔.๓

เปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. ๒๒-๓ กย. ๒๒)

ของสถานีโทรทัศน์ส่วนกลาง (ช่อง ๓, ช่อง ๕, ช่อง ๗ และช่อง ๙)

วัน/วันที่	ช่อง	แพร่ภาพ ๑ ช.ม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระ (นาที)	สาระ บันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
พฤษภาคม ๖ กย. ๒๒	๓	๗๑๙ นาที ๑ ช.ม.	๑๘๘.๐๕ ๙.๕๑	๘.๔๐ ๐.๔๓	๖๘ ๕.๔๑	๒๗ ๒.๑๕	— —	๔๙๓ ๔๑.๐๙	— —	๔ ๐.๒๐
	๕	๔๑๕ นาที ๑ ช.ม.	๘๕.๔๘ ๑๒.๒๔	๔.๕๐ ๐.๔๒	๔๔ ๖.๒๒	๒๘ ๔.๐๓	๒๖ ๓.๔๕	๒๑๔ ๓๐.๕๕	— —	๑๑ ๑.๓๕
	๗	๓๖๗ นาที ๑ ช.ม.	๕๗.๑๕ ๙.๒๑	๔.๓๐ ๐.๔๔	๗๖ ๑๒.๒๕	๒๗ ๔.๒๕	— —	๑๙๙ ๓๒.๓๑	— —	๒ ๐.๒๐
	๙	๕๑๑ นาที ๑ ช.ม.	๔๑.๔๐ ๔.๕๓	๑๑.๓๒ ๑.๒๑	๖๕ ๗.๓๘	๒๑๑ ๒๔.๔๖	๒๑ ๒.๒๘	๑๐๖ ๑๒.๒๖	๔๘ ๕.๓๘	๗ ๐.๔๙
	รวม	๒,๐๑๒ นาที	๓๐๒.๔๘	๒๙.๓๒	๒๕๓	๒๙๓	๔๗	๑,๐๑๒	๔๘	๒๔
	๓๓.๓๒ ช.ม.	๑ ช.ม.	๙.๐๒	๐.๕๓	๗.๓๓	๘.๔๔	๑.๒๔	๓๐.๑๑	๑.๒๖	๑.๐๐

ตารางที่ ๔.๔

เปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. ๒๒-๓ กย. ๒๒)
ของสถานีโทรทัศน์ส่วนกลาง (ช่อง ๓, ช่อง ๕, ช่อง ๗ และช่อง ๘)

วัน/วันที่	ช่อง	แพร่ภาพ ๑ ชม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระ (นาที)	สาระ บันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
ศุกร์ ๗ กย. ๒๒	๓	๗๔๕ นาที ๑ ชม.	๑๕๓.๑๗ ๑๒.๒๐	๕.๑๐ ๐.๒๕	๗๘ ๖.๑๗	๔๘ ๓.๕๒	— —	๔๕๓ ๓๖.๒๘	— —	๘ ๐.๓๙
	๕	๔๑๖ นาที ๑ ชม.	๘๘.๔๙ ๑๒.๔๙	๖ ๐.๕๒	๔๓ ๖.๑๒	๑๓ ๑.๕๓	๗๗ ๑๑.๐๗	๑๗๘ ๒๕.๔๑	— —	๙ ๑.๑๘
	๗	๔๐๗ นาที ๑ ชม.	๘๓.๙๕ ๑๓.๐๑	๕.๐๕ ๐.๔๕	๖๔ ๙.๒๖	— —	— —	๒๕๑ ๓๗.๐๑	— —	๓ ๐.๒๗
	๘	๕๑๕ นาที ๑ ชม.	๖๗.๑๒ ๗.๕๐	๑๒.๑๓ ๑.๒๕	๔๙ ๕.๔๓	๙๔ ๑๐.๕๗	— —	๒๗๘ ๓๒.๒๔	— —	๑๕ ๑.๔๕
	รวม	๒,๐๘๓ นาที ๓๔.๔๓ ชม.	๓๙๒.๕๘ ๑๑.๑๙	๒๘.๒๘ ๐.๔๙	๒๓๔ ๖.๔๔	๑๕๕ ๔.๒๘	๗๗ ๒.๑๓	๑,๑๖๐ ๓๓.๒๕	— —	๓๕ ๑
	รวม ๔ ช่อง ๗ วัน (๒๘๔.๔๖ ชม.)	๑๗,๐๘๖ นาที ๑ ชม.	๒,๘๒๓.๔๘ ๙.๕๕	๒๐๔.๔๔ ๐.๔๓	๑,๗๕๕ ๖.๑๐	๑,๕๑๓ ๕.๑๙	๖๔๐ ๒.๑๕	๘,๘๘๗ ๓๑.๑๒	๑,๐๔๑ ๓.๓๙	๒๐๗ ๐.๔๔
โทรทัศน์ส่วนกลางเฉลี่ย ๑ ชม.			๙.๕๕		๑๔.๒๗			๓๔.๕๑		
			โฆษณา		สาระ			บันเทิง		

จำแนกเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. - ๗ กย. ๒๕๖๒) สถานีโทรทัศน์ช่อง ๓

รายการ วัน	แพร่ภาพ ๑ ชม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระความรู้ (นาที)	สาระบันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
เสาร์ ๑ กย. ๒๕๖๒	๙๓๗ นาที ๑ ชม.	๑๔๑.๒๕ ๙.๐๓	๑๖.๒๐ ๑.๐๓	๘๖ ๕.๓๐	๑ ๐.๕๐	— —	๖๘๙ ๔๔.๐๕	— —	๔ ๐.๑๕
อาทิตย์ ๒ กย. ๒๕๖๒	๘๙๐ นาที ๑ ชม.	๑๔๘.๒๕ ๑๐	๔.๕๕ ๐.๒๐	๒๗ ๑.๔๙	๒ ๐.๐๘	๒๘ ๑.๕๓	๖๗๓ ๔๕.๒๓	— —	๗ ๐.๒๘
จันทร์ ๓ กย. ๒๕๖๒	๗๒๒ นาที ๑ ชม.	๑๔๓.๑๐ ๑๑.๕๔	๕.๓๓ ๐.๒๘	๘๒ ๖.๔๙	๒๗ ๒.๑๕	— —	๔๕๑ ๓๗.๒๙	— —	๑๒ ๑
อังคาร ๔ กย. ๒๕๖๒	๗๒๔ นาที ๑ ชม.	๑๒๗.๔๕ ๑๐.๓๕	๘.๒๕ ๐.๔๒	๗๙ ๖.๓๓	๒๘ ๒.๑๙	๓๐ ๒.๒๙	๔๓๘ ๓๖.๑๗	— —	๑๓ ๑.๐๕
พุธ ๕ กย. ๒๕๖๒	๗๐๕ นาที ๑ ชม.	๑๐๖.๑๔ ๙.๐๒	๙.๐๕ ๐.๔๖	๗๕ ๖.๒๓	๒๖ ๒.๑๓	— —	๔๘๕ ๔๑.๑๗	— —	๓ ๐.๑๕
พฤหัสบดี ๖ กย. ๒๕๖๒	๗๑๙ นาที ๑ ชม.	๑๑๘.๐๕ ๙.๕๑	๘.๔๐ ๐.๔๓	๖๘ ๕.๔๑	๒๗ ๒.๑๕	— —	๔๙๓ ๔๑.๐๙	— —	๔ ๐.๒๐
ศุกร์ ๗ กย. ๒๕๖๒	๗๔๕ นาที ๑ ชม.	๑๕๓.๑๗ ๑๒.๒๐	๕.๑๐ ๐.๒๕	๗๘ ๖.๑๗	๔๘ ๓.๕๒	— —	๔๕๓ ๓๖.๒๘	— —	๘ ๐.๓๙
รวม	๕๔๔๓ นาที ๑ ชม.	๙๓๘.๒๑ ๑๐.๒๑	๕๘.๐๘ ๐.๓๘	๔๙๕ ๕.๒๗	๑๕๙ ๑.๔๕	๕๘ ๐.๓๘	๓๖๘๒ ๔๐.๓๕	— —	๕๑ ๐.๓๔

ตารางที่ ๖

จำแนกเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. - ๓ กย. ๒๒)

สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๕

รายการ วัน	แพร่ภาพ ๑ ชม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระความรู้ (นาที)	สาระบันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา, (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
เสาร์ ๑ ก.ย. ๒๒	๙๓๒ นาที ๑ ชม.	๑๓๒.๕๐ ๘.๓๓	๕ ๐.๑๗	๔๓ ๒.๔๖	๑๖๙ ๑๐.๕๓	๕๗ ๓.๔๐	๕๐๗ ๓๒.๓๙	— —	๑๘ ๑.๑๐
อาทิตย์ ๒ ก.ย. ๒๒	๘๖๕ นาที ๑ ชม.	๑๙๙.๒๓ ๑๓.๕๐	๑.๒๐ ๐.๐๖	๓๓ ๒.๑๗	๖ ๐.๒๕	— —	๔๕๗ ๓๑.๔๒	๑๖๕ ๑๑.๒๗	๒ ๐.๐๘
จันทร์ ๓ ก.ย. ๒๒	๔๒๐ นาที ๑ ชม.	๗๕.๒๘ ๑๐.๔๗	๖.๔๕ ๐.๕๘	๓๓ ๔.๔๓	๖๓ ๙	— —	๒๓๖ ๓๓.๔๓	— —	๕ ๐.๔๓
อังคาร ๔ ก.ย. ๒๒	๔๒๘ นาที ๑ ชม.	๗๒.๓๙ ๑๐.๑๑	๕.๒๓ ๐.๔๕	๘๔ ๑๑.๔๗	๓๓ ๔.๓๘	— —	๑๗๗ ๒๔.๔๙	๔๓ ๖.๐๒	๑๒ ๑.๔๑
พุธ ๕ ก.ย. ๒๒	๔๓๗ นาที ๑ ชม.	๙๕.๒๕ ๑๓.๐๖	๙.๒๓ ๑.๑๗	๔๒ ๕.๔๖	๔๖ ๖.๑๙	— —	๒๓๒ ๓๑.๕๒	— —	๑๑ ๑.๓๑
พฤหัสบดี ๖ ก.ย. ๒๒	๔๑๕ นาที ๑ ชม.	๘๕.๔๘ ๑๒.๒๔	๔.๕๐ ๐.๔๒	๔๔ ๖.๒๒	๒๘ ๔.๐๓	๒๖ ๓.๔๕	๒๑๔ ๓๐.๕๕	— —	๑๑ ๑.๓๕
ศุกร์ ๗ ก.ย. ๒๒	๔๑๖ นาที ๑ ชม.	๘๘.๔๙ ๑๒.๔๙	๖ ๐.๕๒	๔๓ ๖.๑๒	๑๓ ๑.๕๓	๗๗ ๑๑.๐๗	๑๗๘ ๒๕.๔๑	— —	๙ ๑.๑๘
รวม	๓๙๑๓ นาที ๑ ชม.	๗๕๐.๒๒ ๑๑.๓๐	๔๕.๗๘ ๒.๐๓	๓๒๒ ๕.๕๖	๓๕๘ ๕.๒๙	๑๖๐ ๒.๒๗	๒๐๐๑ ๓๐.๔๑	๒๐๘ ๓.๑๑	๖๘ ๑.๐๓
	๑ ชม.	๑๑.๓๐	๑๓.๒๘				๓๓.๕๒		

ตารางที่ ๓

จำแนกเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ ก.ย. - ๓ ก.ย. ๒๒)

สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๗

รายการ วัน	แพร่ภาพ ๑ ชม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระความรู้ (นาที)	สาระบันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่น ๆ (นาที)
เสาร์ ๑ ก.ย. ๒๒	๘๐๐ นาที ๑ ชม.	๙๙.๓๒ ๗.๒๘	๖ ๐.๒๗	๖๙ ๕.๑๑	— —	— —	๕๑๔ ๓๘.๓๔	๑๐๘ ๘.๐๖	๓ ๑.๑๔
อาทิตย์ ๒ ก.ย. ๒๒	๘๔๓ นาที ๑ ชม.	๑๕๓.๐๔ ๑๐.๕๔	๔.๓๐ ๐.๑๙	๑๑๕ ๘.๒๘	— —	— —	๔๑๓ ๒๙.๒๔	๑๔๘ ๑๐.๓๒	๕ ๐.๒๑
จันทร์ ๓ ก.ย. ๒๒	๓๕๓ นาที ๑ ชม.	๗๐.๐๕ ๑๑.๕๕	๕.๑๖ ๐.๕๔	๕๗ ๙.๔๒	๒๙ ๔.๕๖	— —	๑๘๙ ๓๒.๐๙	— —	๒ ๐.๒๐
อังคาร ๔ ก.ย. ๒๒	๓๖๕ นาที ๑ ชม.	๖๙.๕๐ ๑๑.๒๙	๑.๓๐ ๐.๑๕	๗๑ ๑๑.๔๑	— —	๒๘ ๔.๓๖	๑๘๙ ๓๑.๐๕	— —	๕ ๐.๔๙
พุธ ๕ ก.ย. ๒๒	๓๖๘ นาที ๑ ชม.	๔๗.๑๕ ๘.๗๑	๕.๓๕ ๐.๕๕	๖๓ ๑๐.๑๗	๓๑ ๕.๐๓	— —	๒๑๘ ๓๕.๓๔	— —	๓.๕ ๐.๒๐
พฤหัสบดี ๖ ก.ย. ๒๒	๓๖๗ นาที ๑ ชม.	๕๘.๗ ๑๐.๕๕	๔.๓๐ ๐.๔๔	๗๖ ๑๒.๒๕	๒๗ ๔.๒๕	— —	๑๙๙ ๓๒.๓๑	— —	๒ ๐.๒๐
ศุกร์ ๗ ก.ย. ๒๒	๔๐๗ นาที ๑ ชม.	๘๓.๙๕ ๑๓.๐๑	๕.๐๕ ๐.๔๕	๖๔ ๙.๒๖	— —	— —	๒๕๑ ๓๗.๐๑	— —	๓ ๐.๒๗
รวม	๓๕๐๓ นาที ๑ ชม.	๒๘๕.๗๔ ๙.๕๘	๓๒.๒๖ ๐.๓๓	๕๑๙ ๘.๓๕	๘๗ ๑.๒๙	๒๘ ๐.๒๙	๑๙๗๓ ๓๓.๔๘	๒๕๖ ๔.๒๓	๒๒ ๐.๒๓
๑ ชม.		๙.๕๘		๑๑.๒๔			๓๘.๑๑		

ตารางที่ ๘

จำแนกเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ ก.ย. - ๓ ก.ย. ๒๒)

สถานีโทรทัศน์ช่อง ๕ (อ.ส.ม.ท.)

รายการ วัน	แพร่ภาพ ๑ ชม.	โฆษณา (นาที)	ประกาศ ราชการ (นาที)	ข่าว (นาที)	สาระความรู้ (นาที)	สารบันเทิง (นาที)	บันเทิง (นาที)	กีฬา (นาที)	อื่นๆ (นาที)
เสาร์ ๑ ก.ย. ๒๒	๘๙๐ นาที ๑ ชม.	๑๖๐.๔๗ ๑๐.๕๐	๑๑.๒๕ ๐.๔๖	๕๘ ๓.๕๕	๘๘ ๕.๕๖	๙๘ ๖.๓๖	๓๒๔ ๒๑.๕๑	๑๔๑ ๙.๓๐	๘ ๐.๓๒
อาทิตย์ ๒ ก.ย. ๒๒	๘๗๐ นาที ๑ ชม.	๑๐๖.๒๔ ๗.๒๐	๖.๒๕ ๐.๒๗	๘๒ ๕.๓๙	๖๒ ๔.๑๗	๒๑๕ ๑๔.๕๐	๒๓๘ ๑๖.๒๕	๑๔๖ ๑๐.๐๔	๑๓ ๐.๕๔
จันทร์ ๓ ก.ย. ๒๒	๔๗๕ นาที ๑ ชม.	๖๒.๒๐ ๗.๕๒	๑๔.๐๕ ๑.๔๗	๕๓ ๖.๔๒	๙๑ ๑๑.๒๙	๖๐ ๗.๓๕	๒๕ ๓.๐๙	๑๖๕ ๒๐.๕๐	๔ ๐.๓๖
อังคาร ๔ ก.ย. ๒๒	๔๗๘ นาที ๑ ชม.	๕๐.๐๔ ๖.๑๗	๗.๕๔ ๐.๕๙	๕๑ ๖.๒๔	๒๒๐ ๒๗.๓๖	— —	๑๓๙ ๑๗.๒๖	— —	๑๐ ๑.๑๕
พุธ ๕ ก.ย. ๒๒	๔๘๘ นาที ๑ ชม.	๖๔.๕๗ ๗.๕๙	๑๑.๕๕ ๑.๒๘	๖๑ ๗.๓๐	๑๔๓ ๑๗.๓๕	— —	๑๒๑ ๑๔.๕๓	๗๗ ๙.๒๘	๙ ๑.๐๖
พฤหัสบดี ๖ ก.ย. ๒๒	๕๑๑ นาที ๑ ชม.	๔๑.๔๐ ๔.๕๓	๑๑.๓๒ ๑.๒๑	๖๕ ๗.๓๘	๒๑๑ ๒๔.๔๖	๒๑ ๒.๒๘	๑๐๖ ๑๒.๒๖	๔๘ ๕.๓๘	๗ ๐.๔๙
ศุกร์ ๗ ก.ย. ๒๒	๕๑๕ นาที ๑ ชม.	๖๗.๑๒ ๗.๕๐	๑๒.๑๓ ๑.๒๕	๔๙ ๕.๔๓	๙๔ ๑๐.๕๗	— —	๒๗๘ ๓๒.๒๔	— —	๑๕ ๑.๔๕
รวม	๔๒๒๗ นาที ๑ ชม.	๕๕๓.๒๔ ๗.๕๒	๗๕.๒๙ ๑.๐๔	๔๑๙ ๕.๕๗	๙๐๙ ๑๒.๕๔	๓๙๔ ๕.๓๖	๑๒๓๑ ๑๗.๒๘	๕๗๗ ๘.๑๑	๖๖ ๕.๖
	๑ ชม.	๗.๕๒	๒๕.๓๑				๒๕.๓๙		

ตารางที่ ๙

สรุปเปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ (๑ กย. - ๓ กย. ๒๒)

สถานีโทรทัศน์ส่วนกลางและภูมิภาค

สถานีโทรทัศน์ ช่อง	โฆษณา %	ประกาศ %	ข่าว %	สาระความรู้ %	สารบันเทิง %	บันเทิง %	กีฬา %	อื่น ๆ %
๓	๑๗.๒๗	๑.๐๖	๙.๐๖	๒.๙๒	๑.๐๖	๖๔.๖๙	๒.๙๗	๐.๙๔
๕	๑๙.๑๗	๑.๐๐	๘.๒๒	๙.๑๔	๔.๐๘	๕๑.๑๔	๕.๓๐	๑.๗๔
๗	๑๖.๖๑	๐.๙๒	๑๔.๘๑	๒.๔๗	๐.๘๑	๕๖.๓๓	๗.๓๑	๐.๖๔
๙	๑๓.๑๑	๑.๗๘	๙.๙๒	๒๑.๕๐	๙.๓๓	๒๙.๐๐	๑๓.๗๘	๑.๕๖
ช่อง ๕ ขอนแก่น	๑๕.๔๔	๐.๖๑	๑๓.๕๔	๓.๒๕	๒.๗๒	๕๙.๑๙	๕.๑๙	—
ช่อง ๑๐ หาดใหญ่	๑๐.๖๙	๐.๕๘	๑๖.๑๑	๔.๖๙	๖.๗๘	๔๘.๘๑	๑๑.๓๙	๐.๘๙
เฉลี่ย	๑๕.๓๘	๐.๙๙	๑๑.๙๕	๗.๓๓	๔.๑๓	๕๑.๕๓	๗.๖๖	๐.๙๖

รวมโฆษณาบางส่วน

๒. รายการข่าวและประกาศของราชการ

๒.๑ สถานีโทรทัศน์ ช่อง ๓	๖.๐๕ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๑๐.๑๔%)
๒.๒ สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๕	๕.๓๒ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๙.๒๒%)
๒.๓ สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๗	๙.๒๖ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๑๕.๗๒%)
๒.๔ สถานีโทรทัศน์ อ.ส.ม.ท. ช่อง ๙	๗.๐๑ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๑๑.๖๙%)

๓. รายการสาระความรู้และสารบันเทิง

๓.๑ สถานีโทรทัศน์ ช่อง ๓	๒.๒๓ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๓.๙๗%)
๓.๒ สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๕	๗.๕๖ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๑๓.๒๒%)
๓.๓ สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๗	๑.๕๘ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๓.๒๘%)
๓.๔ สถานีโทรทัศน์ อ.ส.ม.ท. ช่อง ๙	๑๘.๓๐ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๓๐.๘๓%)

๔. รายการบันเทิงและกีฬา

๔.๑ สถานีโทรทัศน์ ช่อง ๓	๔๐.๓๕ นาที	ใน ๑ ชั่วโมง	(๖๗.๖๔%)
--------------------------	------------	--------------	----------

๔.๒ สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๕ ๓๓.๕๒ นาที ใน ๑ ชั่วโมง
(๕๖.๔๔%)

๔.๓ สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๗ ๓๘.๑๑ นาที ใน ๑ ชั่วโมง
(๖๓.๖๔%)

๔.๔ สถานีโทรทัศน์ อ.ส.ม.ท. ช่อง ๙ ๒๕.๓๙ นาที ใน ๑ ชั่วโมง
(๔๒.๗๕%)

และเป็นที่น่าสังเกตว่าสถานีโทรทัศน์ช่อง ๙ อ.ส.ม.ท. นั้น ใน ๒๕.๓๙ นาทีของรายการบันเทิงนั้นเป็นกีฬาถึง ๘.๑๑ นาที มากกว่าสถานีอื่น ๆ ซึ่งบางสถานี (ช่อง ๓) ไม่ได้มีด้านกีฬาเลย

หมายเหตุ รายการภาคเช้าตั้งแต่ ๑๐.๐๐ น. - ๑๒.๐๐ น. ของสถานีโทรทัศน์ อ.ส.ม.ท. ช่อง ๙ ในวันธรรมดานั้นมิได้นำมารวมศึกษาเปรียบเทียบด้วย

จากตารางดังกล่าวข้างต้นและผลการวิเคราะห์จะพบว่าเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ที่แพร่ภาพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่จัดขึ้นเพื่อการบันเทิงและการหารายได้จากการโฆษณา พบว่า ๔ ช่องใน ๖ ช่องที่ศึกษาจะมีรายการบันเทิงไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายการที่จัดทั้งหมด และสองช่องที่เหลือคือ ช่อง ๑๐ หาดใหญ่ ซึ่งเป็นของกรมประชาสัมพันธ์มีรายการบันเทิงถึงร้อยละ ๔๘.๘๑ ของเวลาที่แพร่ภาพ จะมีก็แต่ช่อง ๘ ของ อ.ส.ม.ท. เท่านั้นที่มีรายการบันเทิงล้วนๆ เพียงร้อยละ ๒๙ แต่กลับมีรายการสาระความรู้สูงกว่าช่องอื่นๆ คือ มีถึงร้อยละ ๒๑.๕๐

ถ้าเปรียบเทียบการให้ข่าวสารและความรู้กับรายการบันเทิงแล้ว พบว่า รายการโทรทัศน์ส่วนใหญ่จะให้ข่าวสารและประกาศของทางราชการอยู่ระหว่าง ร้อยละ ๙.๒๒ ถึง ๑๖.๖๙ ของเวลาที่แพร่ภาพทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งต่างกับ เวลาของรายการบันเทิงที่ส่งระหว่างร้อยละ ๒๙-๖๔.๖๙ ของเวลาที่แพร่ภาพ ทั้งหมด ดังนั้นสรุปได้ว่า รายการโทรทัศน์จัดเพื่อความบันเทิงเป็นหลักและ ให้ความรู้และสาระประโยชน์น้อยมาก ถ้าเปรียบเทียบเวลาที่ให้ข่าวสารและ ประกาศของทางราชการกับเวลาที่ใช้โฆษณาสินค้าจะพบว่ารายการโทรทัศน์ นั้นเป็นเวลาโฆษณาระหว่างร้อยละ ๑๐.๖๙-๑๙.๑๗ มากกว่าเวลาที่ให้การ ให้ข่าวสารและประกาศทางราชการเสียอีก

เมื่อศึกษาผลเฉลี่ยของทั้ง ๖ ช่องแล้ว การให้ความบันเทิงโดยเฉลี่ยสูง ถึงร้อยละ ๕๑.๕๓ ประกาศราชการ ข่าวสาร และสาระความรู้ ใช้เวลาร้อยละ ๒๐.๒๗ โฆษณาสินค้าใช้เวลาร้อยละ ๑๕.๓๘ และเป็นเวลาของรายการกีฬา ร้อยละ ๗.๖๖ และถ้ายังศึกษาลึกเข้าไปถึงการจกรายการปลั๊กย่อย จะพบว่า ในช่วงเวลาที่ถือว่าเป็นช่วงเวลาที่ผู้ชมมากที่สุด คือช่วง ๑๗.๐๐ น.-๒๐.๐๐ น. นั้น จะมีการโฆษณาสินค้ามากที่สุด เช่นบางช่องโฆษณาถึง ๑๖.๐๕ นาทีใน ๑ ชั่วโมง (ร้อยละ ๒๗.๐๘) และรายการโทรทัศน์ส่วนใหญ่ก็จะเป็นละคร และภาพยนตร์บันเทิง จนทำให้รู้สึกว่ารายการจกรายการโทรทัศน์นั้นไม่ได้มุ่งหวังที่จะให้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารมวลชนที่ดี และมีประโยชน์ แต่กลับ เป็นเพียงเสนอความบันเทิงเพื่อหารายได้จากการโฆษณาเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าสิทธิในการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการรับทราบ ข่าวสาร (Information Right) ถูกริกรอนโดยการเสนอรายการทางโทรทัศน์

อย่างมาก นอกจาก^{นี้}สิทธิของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสื่อสาร (Right to Participation) และสิทธิในการรักษาเรื่องราวส่วนตัว (Privacy) ก็ถูกริครอบงำโดยการเสนอรายการโทรทัศน์ด้วย

ยิ่งถ้าพิจารณาลักษณะและคุณภาพของรายการแล้ว จะพบว่ามีการประโยชน์และให้ข่าวสารแก่ผู้ชมน้อยมาก แม้กระทั่งรายการบันเทิงซึ่งมีมากก็ตาม ลักษณะของรายการเป็นการแสดงดนตรีและภาพยนตร์ชุดจากต่างประเทศเสียมากกว่ารายการประจำชาติ และรายการท้องถิ่นซึ่งมุ่งส่งเสริมค่านิยม และวัฒนธรรมอันดีของชาติยังมีจำกัด สิทธิของประชาชนในตำบลบันเทิงและวัฒนธรรมของชาติจึงพลอยถูกริครอบงำไปด้วย ทั้งนี้พิจารณาได้จากการจำแนกรายการตามเนื้อหาสาระของรายการโทรทัศน์ส่วนกลางทั้งหมดในช่วงทำการวิเคราะห์ดังนี้

(๑) ประเภทรายการ แฉ่งรายการ คำขวัญ

๑. รายการราชการ
๒. ข่าวประภวตราการราชการ
๓. บทความพิเศษ
๔. ไทยอาสาป้องกันชาติ
๕. เพลงปลุกใจ

(๒) ข่าว

๑. ข่าวประจำวัน
๒. ข่าวในประเทศ-รอบโลก
๓. ข่าว ๕ นาที

๔. ข้าวภาคเที่ยง
๕. ข้าวภาคบ่าย
๖. ข้าวคาวเทียมจากสำนักข่าววิสนิวส์และยูพีไอ
๗. ข้าว ๕ นาฬิกา
๘. สรุปรูปข่าวต่างประเทศ
๙. สรุปรูปข่าวคาวเทียม
๑๐. สรุปรูปข่าว

(๓) สาระ-ความรู้-สารคดี

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| ๑. น้ำใจไมตรี | ๑๕. วันนั้นในอดีต |
| ๒. รายการช่วยท่วย | ๑๖. ท่องไปกับ น.พ.ค. |
| ๓. ทำมาค้าขาย | ๑๗. คนไทย ๕ นาฬิกา |
| ๔. เมืองไทยนี้ดี | ๑๘. วิทยาการชน |
| ๕. ลงข่าวไซอาซีฟ | ๑๙. ธรรมชาติกับเยาวชน |
| ๖. นิยายสาร ๕ นาฬิกา | ๒๐. สมาคมวิทยาศาสตร์ |
| ๗. เทียวเมืองไทยใน ๑ นาฬิกา | ๒๑. ภาษาและหนังสือ |
| ๘. วิทยาลัยเพื่อปวงชน | ๒๒. ปัญหาภาษาอังกฤษ |
| ๙. วันนั้นในอดีต | ๒๓. เพื่อผู้บริโภครู้ |
| ๑๐. มหาวิทยาลัยรามคำแหง | ๒๔. ความรู้คือประทีป |
| ๑๑. ชีวิตนี้ยังมีความหวัง | ๒๕. สหภาพวิทยุ |
| ๑๒. เกษะประชาชน | ๒๖. กล้วยปากคอก |
| ๑๓. วิทยาการทันโลก | ๒๗. เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ชุด |
| ๑๔. มหาวิทยาลัยชาวบ้าน | บุคลิกสำคัญ |

๒๘. พุทธประวัติ

๒๙. ท่องไปในโลกกว้าง

๓๐. อ่านมากรู้มาก

๓๑. รายการแม่บ้านควรรู้

๓๒. ห้องแพทย์

๓๓. ของดีที่วัด

๓๔. ธรรมเนียมปฏิบัติ

๓๕. เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ชุด
บุคคลสำคัญ

๓๖. เรื่องของปากท้อง

๓๗. รู้ไว้ใช่ว่า

(๔) สารบันเทิง

๑. เพื่อนของเด็ก

๒. รายการโลกผู้เยาว์

๓. สวรรค์ในบ้าน

๔. ภ. มหาดไทย, แม่บ้าน

๕. ศิลปะป้องกันตัว

๖. กลแสนสนุก

๗. นาฏศิลป์พัฒนา

๘. ลักไก่

๙. บุปผชาติ

๑๐. สโมสรผึ่งน้อย

๑๑. ๘๑ บริษัท

๑๒. วันละนิดเพื่อชีวิตท่าน

๑๓. ชีวิตกับธรรมชาติ

๑๔. เก้าอี้ปริศนีย์

๑๕. รายการ ๑๐๘

๑๖. แม่บ้านสมองไว

๑๗. หุ่นหรรษา

๑๘. ยุวทัศน์

๑๙. เพลงกับภาษา

๒๐. สวยอย่างหนุ่มสาว

๒๑. ปัญหาชีวิตและสุขภาพ

๒๒. รายการแม่บ้านที่รัก

๒๓.

๒๔. ตลาดนัดคนเก่ง

(๕) บันเทิง

๑. ภาพยนตร์

๒. การ์ตูน

๓. ละคร

๔. คู่สร้างคู่สม

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| ๕. แฟ้มภาพยนตร์ | ๒๗. เสาร์สนุก |
| ๖. สารพันบันเทิง | ๒๘. มิวสิกเว็ทล์ |
| ๗. อนุทินเพลง | ๒๙. พบกันวันอาทิตย์ |
| ๘. พรสวรรค์-หรรษา | ๓๐. ลำตัดหวังตะ |
| ๙. ปรีทศน์บันเทิง | ๓๑. ตามรอยท่าน |
| ๑๐. ราตรีร้อยกรอง | ๓๒. ชุมทางบันเทิง |
| ๑๑. แผ่นเสียงเงินล้าน | ๓๓. สุขสันต์วันอาทิตย์ |
| ๑๒. กลแสนสนุก | ๓๔. รายการจำปาทองไขว้ |
| ๑๓. เสภาทรงเครื่อง | ๓๕. นาฬิกาทอง |
| ๑๔. สตาร์ออฟแปซิฟิก | ๓๖. มวยทิวส์ช่อง ๗ |
| ๑๕. เพลงแห่งความคิดถึง | ๓๗. ประตูดวง |
| ๑๖. คนทรี ๑/๒ | ๓๘. รายการขายหัวเราะ |
| ๑๗. เพลงนานาชาติ | ๓๙. นางฟ้า |
| ๑๘. ทิสโก้-คิสโก้ | ๔๐. เพลงลับสมอง |
| ๑๙. เพลงจักรวาล | ๔๑. แข่งบ้า ๆ บอ ๆ |
| ๒๐. สุขสันต์วันเสาร์ | ๔๒. มิวสิกสแควร์ |
| ๒๑. เสาร์สโมส | ๔๓. มิสอเมริกา ๗๙ |
| ๒๒. ดร. อุทิศแนะคนทรีไทย | ๔๔. ไนท์สปอร์ตโชว์ |
| ๒๓. เสาร์สวิง | ๔๕. นิยมไทย |
| ๒๔. รายการพิเศษ | ๔๖. เบียร์สิงห์โชว์ |
| ๒๕. อาณาจักรคนทรี | ๔๗. อาณาจักรเยาวชน |
| ๒๖. แซทเทอร์เดย์มิวสิก | |

(๖) บันเทิง-กีฬา

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| ๑. แชมป์เทนนิส | ๘. มวยทีวีช่อง ๗, ถ่ายทอด |
| ๒. ฟุตบอลเยอรมัน | มวย, ภ. มวยเอก |
| ๓. ชุมทางกีฬา | ๙. ฟุตบอลโลก |
| ๔. กีฬาสาริต | ๑๐. กีฬาโลก |
| ๕. โลกกีฬา | ๑๑. กีฬารักบี้ |
| ๖. กีฬาสากล | ๑๒. มวยสากลสมัครเล่น |
| ๗. สเก็ตน้ำแข็งบนล้อโลก | |

(๗) อื่น ๆ

- | | |
|-----------------|----------------|
| ๑. ประกาศสถานี่ | ๓. Slide ทีวี |
| ๒. ททบ. บริการ | ๔. ทีวีดิจิทัล |

๒.๒ วิเคราะห์เนื้อหาการวิทยุของประเทศไทย

สถานีวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทยส่วนมากกำหนดรายการแบบ
ธุรกิจการค้าโดยอาศัยโฆษณาสินค้าเป็นแหล่งรายได้หลัก ทั้งนี้ทุกสถานี
วิทยุในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญใน
การเผยแพร่ข่าวสารของรัฐบาลและหน่วยราชการต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน ทั้ง
นั้น ถ้าพิจารณาในแง่เนื้อหาแล้ว อาจแยกพิจารณารายการวิทยุกระจายเสียง
ออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทไม่มีโฆษณาซึ่งมุ่งเสนอบริการข่าวสารแก่
ประชาชนเป็นหลักและประเภทกำหนดธุรกิจการค้าโดยอาศัยโฆษณา ซึ่งก่อ
เสนอรายการเพื่อถึงจุดลูกค้าผู้ให้การสนับสนุนรายการด้วย

โดยทั่วไปแล้ว รายการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงมีลักษณะคล้ายคลึงกับรายการทางสถานีโทรทัศน์มาก คือเน้นเสนอรายการประเภทข่าว สารคดี และความรู้ บันเทิง และบริการธุรกิจ เฉพาะสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งไม่มีโฆษณาสินค้านั้น ลักษณะการเสนอรายการในภาคปกติปรากฏดังนี้

ข่าว (ในประเทศ ต่างประเทศ กีฬา)	๒๓%
ความรู้ (จากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ ทั่วไป)	๒๕%
รายการเพื่อความมั่นคงและขนานรับนโยบายรัฐบาล	๑๑%
รายการสำหรับผู้ฟังเฉพาะกลุ่ม (ผู้หญิง เด็ก ฯลฯ)	๕%
บันเทิง (ดนตรี เพลง การแสดง)	๒๔%
อื่น ๆ (ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี จริยธรรม ฯลฯ)	๑๒%

(จากรายงาน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์)

สถานีวิทยุกระจายเสียงซึ่งกำหนดแบบธุรกิจการค้าที่สำคัญแห่งหนึ่งให้แก่สถานีวิทยุกระจายเสียง ท.ท.ท. ในสังกัดองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุกระจายเสียง ท.ท.ท. ส่งกระจายเสียงทั้งระบบ เอ.เอ็ม และระบบ เอฟ.เอ็ม สำหรับระบบ เอ.เอ็ม ออกอากาศแยกเป็น ท.ท.ท. ภาคปกติ และ ท.ท.ท. ภาคละครและเพลง ลักษณะของรายการ ท.ท.ท. ภาคปกติปรากฏดังนี้

ประเภทสารคดีและความรู้	๓๙%
ประเภทข่าวและข่าวกีฬา	๓๓%
ประเภทบันเทิง	๑๘%
โฆษณาบริการธุรกิจและกิจการสถานี	๑๐%

ส่วน ท.ท.ท. ภาชนะบรรจุและเพลิงมีลักษณะรายการออกอากาศดังนี้

ประเภทสารคดีและความรู้	๓๑%
ประเภทข่าวและข่าวกีฬา	๓๔%
ประเภทบันเทิง	๓๔%
โฆษณาบริการธุรกิจและกิจการสถานี	๑๑%

(จากรายการสมรรถภาพความสามารถและโครงการขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ๒๕๒๒)

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สิทธิการสื่อสาร ในที่นี้จะแยกรายการวิทยุกระจายเสียงละเอียดย่อยออกไปอีกตามลักษณะเนื้อหาที่ออกอากาศจริง การวิเคราะห์เนื้อหาครั้งนี้เลือกทำเฉพาะสถานีวิทยุกระจายเสียงในส่วนกลาง ๔ สถานี คือ (๑) สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตัวแทนสถานีไม่ดำเนินรายการแบบธุรกิจการค้า ส่งกระจายเสียงในระบบ เอฟ.เอ็ม (๑ กิโลวัตต์) และระบบ เอ.เอ็ม (๑๐๐ กิโลวัตต์) พร้อมกันตั้งแต่เวลา ๐๕.๔๕ น. - ๒๓.๓๐ น. ทุกวัน (๒) ท.ท.ท. ภาคนอกเขตออกอากาศด้วยเครื่องส่งขนาด ๒๕ กิโลวัตต์ ความถี่ ๑๔๙๔ กิโลเฮิรตซ์ ครอบคลุม ๒๔ ชั่วโมงทุกวัน เว้นแต่วันจันทร์ระหว่างเวลา ๒.๐๐ น. - ๕.๐๐ น. (๓) ท.ท.ท. ภาชนะบรรจุและเพลิง ออกอากาศด้วยเครื่องส่ง ขนาด ๒๕ กิโลวัตต์ ความถี่ ๑๑๔๓ กิโลเฮิรตซ์ ออกอากาศตั้งแต่เวลา ๕.๐๐ น. - ๒๔.๐๐ น. ทุกวัน และ (๔) สถานีวิทยุ ขส. ทบ. กรมการขนส่งทหารบก กรุงเทพฯ ออกอากาศด้วยความถี่ ๑๒๗๘ กิโลเฮิรตซ์ เครื่องส่งขนาด ๒๐ กิโลวัตต์ ออกอากาศตั้งแต่เวลา ๘.๐๐ น. - ๒๔.๐๐ น. ทุกวัน สถานีวิทยุสามแห่งหลังดำเนินรายการแบบธุรกิจการค้า)

การวิเคราะห์เนื้อหารายการวิทยุครั้ง^{นี้} เลือกช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๔-๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ โดยใช้เจ้าหน้าที่จับเวลา ๑ คน และจดเวลากับรายการ ๑ คน สำหรับแต่ละสถานี หลังจากบันทึกรายการเสร็จแล้วได้นำรายการและเวลานั้นมาจำแนกตามเนื้อหาโดยแบ่งออกเป็น ๘ ประเภท คือ

๑. โฆษณา
๒. ข่าว
๓. สารความรู้
๔. สารบันเทิง
๕. บันเทิง ละคร
๖. เพลง
๗. เพลงประกอบข่าว และ
๘. อื่น ๆ

หลังจากจำแนกรายการแล้ว จึงรวมเวลาแต่ละเนื้อหาสาระทั้งหมด และถัวเฉลี่ยออกมา จากนั้นก็คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ต่อไป ผลการวิเคราะห์ปรากฏในตารางที่ ๑๐

เนื้อหาของรายการวิทยุโดยส่วนรวมจะเป็นเพลงและบันเทิงประมาณร้อยละ ๒๘.๙๙ รายการที่มีทั้งบันเทิงและพอเป็นสาระบ้างมีประมาณร้อยละ ๒๒.๕๔ รายการ ข่าวและสารความรู้ร้อยละ ๓๗.๕๑ ของเวลาทั้งหมดและมีรายการโฆษณาแตกต่างกันไปตามสถานี กล่าวคือสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ ไม่มีโฆษณาสินค้าเลย สถานีอื่น ๆ นั้นมีโฆษณาตั้งแต่ร้อยละ ๖.๑๑ ถึงร้อยละ ๑๔.๑๗

รายการของแต่ละสถานีนั้น ถ้าเป็นรายการของสถานีวิทยุแห่งประเทศไทย ข่าวสาระ ความรู้ สารบันเทิง และรายการบันเทิง เป็นสัดส่วนไม่ต่างกันนัก แต่ถ้าเป็นสถานีวิทยุอื่น ๆ เน้นหนักทางด้านบันเทิง ส่วนรายการข่าวนั้นก็จะเป็นข่าวที่ถ่ายทอดจากสถานีวิทยุแห่งประเทศไทยเสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับสาระความรู้^๕นั้นสถานีวิทยุ ท.ท.ท. ของ อ.ส.ม.ท. ทั้งสองสถานีเสนอสาระความรู้ประมาณร้อยละ ๒๐ ของเวลาทั้งหมด^๕ แต่สถานีวิทยุ ขส. ทบ. ของกองทัพบกกลับให้ความรู้ สาระเพียงร้อยละ ๗.๓๕

ตารางที่ ๑๐

สรุปเปรียบเทียบเนื้อหาสาระของรายการวิทยุ (๔ ต.ค. - ๖ ต.ค. ๒๕๒๒)

สถานีวิทยุแห่งประเทศไทย ท.ท.ท. และ ขส.ทบ.

สถานีวิทยุ	โฆษณา	ข่าว	สาระ ความรู้	สาระ บันเทิง	บันเทิง ละคร	เพลง	เพลงประ กอบข่าว	อื่น ๆ	รวม
ประเทศไทย	—	๒๙% (๕.๐๖)	๒๒.๕๒% (๓.๙๓)	๑๑.๔๗% (๒.๐๐)	๗.๑๓% (๑.๒๕)	๒๓.๓๘% (๔.๐๘)	๕.๓๖% (.๙๔)	๑.๑๔% (.๒๐)	๑๐๐% (๑๗.๔๖)
ท.ท.ท.ภาคปกติ	๖.๑๑% (๑.๓๔)	๒๑.๐๖% (๔.๖๓)	๒๐.๙๒% (๔.๖๐)	๑๐.๐๖% (๒.๒๑)	๙.๐๐% (๑.๙๘)	๑๒.๔๔% (๒.๗๔)	๒๐.๐๓% (๔.๐๒)	๐.๓๓% (.๐๘)	๑๐๐% (๒๒)
ท.ท.ท. ละครและเพลง	๑๒.๘๙% (๒.๔๗)	๑๘.๗๙% (๓.๖๑)	๑๙.๒๘% (๓.๖๗)	๔.๖๙% (.๘๙)	๕.๑๗% (.๙๘)	๑๕.๕๖% (๒.๙๖)	๒๓.๑๙% (๔.๔๒)	๐.๒๒% (.๐๔)	๑๐๐% (๑๙.๐๔)
ขส.ทบ.	๑๔.๑๗% (๒.๒๑)	๑๘.๙๗% (๒.๙๔)	๗.๓๓% (๑.๑๔)	๔.๑๙% (.๖๔)	—	๔๓.๒๕% (๖.๗๒)	๑๑.๑๗% (๑.๗๔)	๐.๗๘% (.๑๒)	๑๐๐% (๑๙.๕๒)
เฉลี่ย	๘.๒๙% (๑.๕๑)	๒๒.๐๐% (๔.๐๖)	๑๗.๕๑% (๓.๓๔)	๗.๖๐% (๑.๔๔)	๕.๓๓% (๑.๐๕)	๒๓.๖๖% (๔.๑๓)	๑๔.๙๔% (๒.๗๘)	๐.๖๒% (.๑๑)	๑๐๐% (๑๘.๕๑)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บคือเวลาออกอากาศโดยเฉลี่ยเป็นจำนวนชั่วโมง

ในด้านการโฆษณาสินค้าพบว่า สถานีวิทยของ ขส.ทบ. มีรายการโฆษณาสินค้ามากกว่าสถานีวิทยของ อ.ส.ม.ท. ที่ดำเนินธุรกิจทางค้านี้ และถ้าดูรายละเอียดปลีกย่อยจากการฟังรายการแต่ละรายการ เช่น รายการเพลงประกอบการเล่น พบว่าการสนทนาส่วนใหญ่ไม่มีสาระเป็นเรื่องตลกไปกษาเป็นเรื่องรัก ๆ ใคร่ ๆ เป็นการขอฟังเพลง และบางครั้งก็ยังมีการพูดสองแง่สองง่ามอีกด้วย ซึ่งมีมากในสถานีวิทยอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สถานีวิทยกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ถ้าศึกษารายการของสถานีวิทยส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นของส่วนราชการโดยเฉพาะของทหาร จะพบว่าเนื้อหาหรือคุณภาพของรายการนี้เหมือนกับจะไม่มีใครควบคุม จะออกอากาศอย่างไรก็ได้

จะเห็นได้ว่า สิทธิส่วนตัวและสิทธิในการรักษาขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมที่ดีของประชาชนถูกละเมิดโดยการเสนอรายการทางวิทยุ โดยเฉพาะรายการเพลงประกอบการเล่น สิทธิในการได้รับข่าวสารและสารบันเทิงที่เป็นประโยชน์ก็พลอยถูกริดรอนไปด้วย จากการเสนอรายการธุรกิจโฆษณาและบันเทิงที่ไม่มีสาระและคุณภาพของสถานีวิทยบางแห่ง เนื่องจากกิจกรรมวิทยุดำเนินการโดยบุคคลเพียงส่วนน้อย และสถานีไม่มีระบบการตรวจสอบประเมินผลรายการและสำรวจประชามติที่ดี โอกาสที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาหรือรายการจึงมีอยู่จำกัด

๒.๓ วเคราะห์เนื้อหาหนังสือพิมพ์ไทย

หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนภาคเอกชน ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับสื่อประเภทอื่น หนังสือพิมพ์ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าใช้เสรีภาพไปในทางที่นำวิตกกว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลเป็นการส่วนตัว และกระทบกระเทือนความมั่นคงของ

รัฐเป็นการส่วนรวม รัฐบาลได้พยายามเรียกร้องให้หนังสือพิมพ์มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในขณะที่หนังสือพิมพ์เองก็ได้ต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวสารและความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง ปัญหาเรื่องเสรีภาพและความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์กลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ในขณะนี้

ในการวิเคราะห์สิทธิการสื่อสารครั้งนี้ ได้เลือกหนังสือพิมพ์สองประเภท คือ หนังสือพิมพ์ปริมาณซึ่งมีจำนวนจำหน่ายแพร่หลาย (popular newspaper) ได้แก่ ไทยรัฐ และ เติลนิสต์ และอีกประเภทหนึ่ง หนังสือพิมพ์คุณภาพซึ่งเน้นเสนอสาระความรู้ ได้แก่ สยามรัฐ และมติชน นอกจากนี้ยังได้เลือกหนังสือพิมพ์ซึ่งมีลักษณะเนื้อหาทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณผสมผสานกัน ได้แก่ บ้านเมืองและแนวหน้า รวมเป็นหนังสือพิมพ์ที่ใช้วิเคราะห์ทั้งหมด ๖ ฉบับ

ในการสุ่มตัวอย่างหนังสือพิมพ์ทั้ง ๖ ฉบับนี้ ได้อาศัยระบบการสุ่มตัวอย่างหนังสือพิมพ์เป็นรายสัปดาห์โดยสลับวันกันซึ่ง Jeff Clark ใช้ในการวิเคราะห์เนื้อหาหนังสือพิมพ์ในรัฐไอโอวา ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ตามระบบการสุ่มตัวอย่างนี้จะเลือกหนังสือพิมพ์วันจันทร์ทุกฉบับในสัปดาห์แรก และหนังสือพิมพ์วันอังคารทุกฉบับในสัปดาห์ที่สอง ต่อมาก็จะเลือกหนังสือพิมพ์ทั้งหมดในวันพุธของสัปดาห์ที่สามและวันพฤหัสบดีของสัปดาห์ที่สี่ ทำอย่างนี้เรื่อยไปจนได้หนังสือพิมพ์เป็นตัวแทนฉบับละหนึ่งสัปดาห์ เมื่อครบ ๗ สัปดาห์จะได้จำนวนหนังสือพิมพ์ทั้ง ๖ ฉบับ รวม ๔๒ ฉบับ

สำหรับการส่งตัวอย่างครั้งนี้ ได้เลือกหนังสือพิมพ์ทั้ง ๖ ฉบับ จากช่วงวันจันทร์ที่ ๗ กรกฎาคม ถึงอาทิตย์ที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๓ วันเวลาที่เลือกคือ

จันทร์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๓
 อังคารที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๓
 พุธที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๓
 พฤหัสบดีที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๓
 ศุกร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๓
 เสาร์ที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๓
 อาทิตย์ที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๓

เมื่อได้จำนวนตัวอย่างหนังสือพิมพ์ทั้ง ๖ ฉบับ รวม ๔๒ ฉบับแล้ว ต่อไปก็คือ จำแนกเนื้อหาหนังสือพิมพ์เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๑. ข่าวในประเทศ ได้แก่ข่าวและภาพประกอบเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทั้งข่าวการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ทหาร อาชญากรรม และกีฬา ฯลฯ

๒. ข่าวต่างประเทศ: ได้แก่ข่าวและภาพประกอบเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เนื้อหาสาระของข้อความรวมถึงข่าวแปลจากสำนักข่าวต่างประเทศ และการวิเคราะห์ข่าวต่างประเทศด้วย

๓. บทบรรณาธิการ: ได้แก่ข้อความสะท้อนนโยบายและความเห็นของหนังสือพิมพ์ เปรียบเหมือนหน้าต่างของหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น

๔. คอลัมน์: ได้แก่ข้อความเสนอความเห็นของผู้เขียนเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ทั้งคอลัมน์ประจำและคอลัมน์ชั่วคราวจากบุคคลภายนอกใน

หนังสือพิมพ์บางฉบับ คอลัมน์ครอบคลุมถึงบทความประเภทต่าง ๆ ด้วย ซึ่งมุ่งเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นในเชิงชี้แนะการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ลักษณะของคอลัมน์และบทความย่อมแตกต่างกันไป เช่นคอลัมน์ iva ทาทิพย์ ในไทยรัฐ เป็นเรื่องข่าวเกี่ยวกับการตำรวจ คอลัมน์ของทหาร เก้าในสยามรัฐเป็นเรื่องเน้นหนักทางการเมือง

๕. ข่าวสังคม (ซุบซิบ): ได้แก่ข้อความและภาพเสนอในรูปข่าวสั้น ๆ เกี่ยวกับบุคคลหรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องในเชิงซุบซิบ หรือล้อเลียนเพื่อให้ข่าวสารหรือก่อให้เกิดความขบขัน เช่น คอลัมน์บุคคลในข่าวในไทยรัฐ และ เพชรตาแมวในเคลิวิสต์

๖. นวนิยาย: ได้แก่เรื่องราวจินตนิยายเพื่อความบันเทิง อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับในประเทศหรือต่างประเทศ เช่น เจ็ดพญายม โดย น.นพรัตน์ ในไทยรัฐ หรือเพชรพระอุมา โดยพนมเทียนในเคลิวิสต์

๗. เรื่องเด็กและเยาวชน: ได้แก่ข่าว บทความ หรือรูปภาพเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน อาจปรากฏเป็นคอลัมน์เฉพาะหรือปรากฏตามหน้าต่าง ๆ ในหนังสือพิมพ์

๘. โฆษณา: ได้แก่ข้อความเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่าง ๆ ทางธุรกิจ อาจเป็นโฆษณารายย่อยหรือโฆษณาทั่วไปทุกประเภท

๙. การ์ตูน: ได้แก่รูปวาดหรือภาพเกี่ยวกับบุคคลหรือเหตุการณ์เพื่อความเพลิดเพลิน ขบขัน หรือข่าวสารบางอย่าง เช่น การ์ตูน ผู้ใหญ่มากับ หุ่นหมาเมินของชัย ราชวัตร และปลัดเกลี้ยงคนเก่ง ของแอ็คเคลิวิสต์

๑๐. อื่น ๆ ได้แก่ข่าว เรื่องราว หรือข้อความอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวไปแล้ว เช่นภาพข่าวบางประเภท และจดหมายจากผู้อ่าน เป็นต้น

เรื่องอื่นๆนี้ นำมาเสนอเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาประเภทต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น ไม่ครอบคลุมเนื้อหาหนังสือพิมพ์ทั้งฉบับ

หลังจากจำแนกประเภทเนื้อหาหนังสือพิมพ์ประเภทต่างๆ แล้ว ต่อไปก็ทำการวัดเนื้อหาหนังสือพิมพ์ทั้งหกฉบับตามประเภทเนื้อหาที่จำแนกไว้ การวัดใช้คอลัมน์นิ้วเป็นเกณฑ์ เมื่อวัดเนื้อหาที่เสร็จแล้วก็ทอนตัวเลขทั้งหมดเป็นค่าเฉลี่ยเพื่อความสะดวกในการคำนวณ แล้วคิดค่าเป็นเปอร์เซ็นต์ ผลการวิเคราะห์ปรากฏในตารางที่ ๑๑

ตารางนี้ชี้ให้เห็นข้อแตกต่างของหนังสือพิมพ์ประเภทต่างๆ ได้อย่างชัดเจน ถ้าเปรียบเทียบระหว่างหนังสือพิมพ์ประเภทคุณภาพและหนังสือพิมพ์ปริมาณ ปรากฏว่าหนังสือพิมพ์คุณภาพ เช่น สยามรัฐ และมติชน เน้นการเสนอข่าวและสาระความรู้ค่อนข้างสูง หนังสือพิมพ์ทั้งสองฉบับเสนอข่าวทั้งในและต่างประเทศโดยเฉลี่ยประมาณ ๓๖ เปอร์เซ็นต์ของเนื้อหาทั้งหมด ซึ่งเป็นอัตราส่วนสูงสุด ส่วนหนังสือพิมพ์ประเภทปริมาณซึ่งมีจำนวนจำหน่ายสูงมาก เช่น ไทยรัฐและเดลินิวส์ มุ่งเน้นเสนอข่าวและบทความเพื่อความบันเทิงมากกว่า ทั้งนี้สังเกตจากหนังสือพิมพ์ทั้งสองฉบับเสนอคอลัมน์ข่าว ชุบชิบสังคม และนวนิยายโดยเฉลี่ยแล้วเป็นอัตราส่วนสูงสุดถึงประมาณ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ของเนื้อหาทั้งหมด

เกี่ยวกับการเสนอโฆษณาธุรกิจซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของหนังสือพิมพ์ทุกฉบับนั้น ปรากฏชัดเจนเช่นกันว่าหนังสือพิมพ์ประเภทปริมาณจัดสรรเนื้อหาให้แก่โฆษณาสูงสุดประมาณ ๓๕ เปอร์เซ็นต์ของเนื้อหาทั้งหมด ในขณะที่หนังสือพิมพ์คุณภาพเสนอโฆษณาโดยเฉลี่ยประมาณ ๒๖ เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปเฉลี่ยแล้วการโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์มีอัตราส่วนค่อนข้างสูง

ตารางที่ ๑๑
จำแนกเปรียบเทียบเนื้อหาสาระของหนังสือพิมพ์ไทย
 (๗ ก.ก. - ๒๓ ส.ก. ๒๕๒๓)

	ข่าวใน ประเทศ	ข่าวต่าง ประเทศ	บทบรรณา- ธิการ	คอลัมน์	ข่าวสังคม (ซุบซิบ)	นวนิยาย	เด็กและ เยาวชน	โฆษณา	การ์ตูน	อื่นๆ	
ไทยรัฐ	๒๕.๕๓% (๑๒๐๐)	๑.๙๑% (๙๐)	.๖๕% (๓๐)	๑๕.๙๕% (๗๕๐)	๙.๕๗% (๔๕๐)	๔.๔๗% (๒๑๐)	๓.๖๒% (๑๗๐)	๓๔.๐๕% (๑๖๐๐)	๒.๑๓% (๑๐๐)	๒.๑๓% (๑๐๐)	๑๐๐% (๔๗๐๐)
เดลินิวส์	๒๕.๕๖% (๑๑๕๐)	๑.๗๘% (๘๐)	.๕๖% (๒๕)	๑๕.๕๖% (๗๐๐)	๙.๗๘% (๔๔๐)	๔.๔๔% (๒๐๐)	๒.๒๒% (๑๐๐)	๓๔.๔๔% (๑๕๕๐)	๒.๑๑% (๙๕)	๓.๕๖% (๑๖๐)	๑๐๐% (๔๕๕๐๐)
บ้านเมือง	๒๓.๕๓% (๘๐๐)	๖.๖๒% (๒๒๕)	๑.๐๓% (๓๕)	๑๗.๖๕% (๖๐๐)	๘.๒๔% (๒๘๐)	— (—)	๔.๔๑% (๑๕๐)	๒๙.๙๙% (๑๐๒๐)	๔.๔๑% (๑๕๐)	๔.๑๒% (๑๔๐)	๑๐๐% (๓๔๐๐)
แนวหน้า	๒๔.๓๒% (๘๐๐)	๒.๐๓% (๗๕)	.๖๘% (๒๕)	๒๔.๓๒% (๙๐๐)	๑๑.๐๙% (๔๑๐)	๔.๐๔% (๑๕๐)	๔.๓๓% (๑๖๐)	๒๔.๓๒% (๙๐๐)	๑.๙๙% (๗๐)	๒.๙๙% (๑๑๐)	๑๐๐% (๓๗๐๐)
สยามรัฐ	๓๐.๖๒% (๙๘๐)	๖.๐๙% (๑๙๕)	.๗๘% (๒๕)	๑๕.๖๓% (๕๐๐)	๗.๘๑% (๒๕๐)	— (—)	๑.๕๖% (๕๐)	๒๕% (๘๐๐)	๖.๒๕% (๒๐๐)	๖.๒๕% (๒๐๐)	๑๐๐% (๓๒๐๐)
มติชน	๓๑.๓๓% (๙๔๐)	๖.๑๗% (๑๘๕)	.๘๓% (๒๕)	๑๕.๖๗% (๔๗๐)	๖.๖๗% (๒๐๐)	— (—)	๒.๕๐% (๗๕)	๒๗% (๘๑๐)	๕.๓๓% (๑๖๐)	๔.๕๐% (๑๓๕)	๑๐๐% (๓๐๐๐)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าถัวเฉลี่ยจำนวนคอลัมน์ข่าวในรอบหนึ่งสัปดาห์

ถ้าพิจารณาในแง่สิทธิของประชาชนในการได้รับข่าวสารที่เป็นสาระประโยชน์อย่างเพียงพอแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสิทธิดังกล่าวถูกจำกัดด้วยการเสนอความเห็นเรื่องราวบนเวทีและการโฆษณาธุรกิจทางหน้าหนังสือพิมพ์ ประชาชนมีโอกาสดำเนินการข่าวสารและสาระความรู้จากหนังสือพิมพ์ประเภทคุณภาพมากกว่าหนังสือพิมพ์ปริมาณ ถ้าวิเคราะห์คุณภาพของเนื้อหาข่าว บทความ และคอลัมน์ของหนังสือพิมพ์ดังกล่าว จะพบหลักฐานเป็นเชิงสนับสนุน คำกล่าวนี้เพิ่มขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ หนังสือพิมพ์ส่วนมากมีแนวโน้มเสนอข่าวและคอลัมน์สังคมประเภทซุบซิบนินทาอย่างมากอย่างเห็นได้ชัด เดิมการเสนอเรื่องราวเช่นนี้มุ่งเพียงเสนอข่าวสั้น หรือสรุปข่าวเกี่ยวกับบุคคลและเหตุการณ์ให้สาธารณชนทราบเท่านั้นเอง ต่อมาหนังสือพิมพ์นิยมเสนอข่าวในเชิงขำขัน ล้อเลียน และเป็นเรื่องส่วนตัวเพิ่มขึ้นมาอย่างเห็นได้ชัด ในการศึกษาเนื้อหาหนังสือพิมพ์ไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓ และ พ.ศ. ๒๕๑๒ พงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร (๒๕๑๔) พบว่าในปี ๒๕๐๓ หนังสือพิมพ์ไทยมีคอลัมน์ซุบซิบสังคมเพียง ๐.๔ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๕๑๒ จากตารางข้างบนชี้ให้เห็นว่าในปี ๒๕๑๒ หนังสือพิมพ์ไทยเสนอข่าวซุบซิบนินทาสูงมากระหว่าง ๖-๑๐ เปอร์เซ็นต์ของเนื้อหาทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ปริมาณมีคอลัมน์ซุบซิบสังคมโดยเฉลี่ยสูงสุดประมาณ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากข่าวประเภทนี้มีข้อความสั้น ก้าวร้าว และเกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัวของบุคคลผู้ตกเป็นข่าว จึงมักเป็นปัญหาก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องมาก กวียเหตุนี้ในแง่สิทธิการสื่อสารอาจกล่าวได้ว่าสิทธิของบุคคลใน

การพิทักษ์เรื่องส่วนตัว (Privacy right) ถูกคุกคามและรุกรานอย่างมาก จากสื่อมวลชนของภาคเอกชน

นอกจากคอลัมน์ซุบซิบนินทาแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่าหนังสือพิมพ์ไทย เริ่มมีแนวโน้มเสนอข่าวมากขึ้น หนังสือพิมพ์ปริมาณเสนอข่าวนิยายติด ต่อเป็นประจำวันในอัตราสูงประมาณ ๕ เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ทั้งหมด การเสนอข่าวนิยายในหน้าหนังสือพิมพ์นั้นแม้จะให้ความเพลิดเพลินและจูงใจคนอ่านก็ตาม แต่มักจะให้ประโยชน์ในแง่ธุรกิจรายได้มากกว่าเป็นการสนองสิทธิในการรับทราบข่าวสารของประชาชน

เป็นที่น่าสนใจกว่าหนังสือพิมพ์ไทยในปัจจุบันเลิกเสนอคอลัมน์ “จดหมายจากผู้อ่านถึงบรรณาธิการ” เสียสิ้น ในสมัยก่อนคอลัมน์นี้มีเสนอในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นประจำ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงเนื้อหาข่าวสารของหนังสือพิมพ์ด้วย เมื่อคอลัมน์นี้หายไป สิทธิในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมจึงถูกจำกัดไปในตัวด้วย

อย่างไรก็ตาม ปรากฏหลักฐานชี้ให้เห็นว่าหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย มีความคิดริเริ่มในการเสนอข่าวและบทความเพื่อสนองความต้องการและสิทธิในการรับรู้ของประชาชน และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น ทั้งนี้สังเกตได้จากการเสนอข่าว ภาพและบทความเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลผู้อ่าน เช่น เด็ก และเยาวชน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของชาติ จากตารางที่ ๑๑ หนังสือพิมพ์ไทยที่ศึกษาทุกฉบับต่างเสนอข่าว ภาพ และบทความเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนทั้งสิ้น โดยมีอัตราส่วนระหว่าง ๒-๕ เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ทั้งหมด ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็คือ หนังสือพิมพ์ปริมาณเช่น ไทยรัฐ เสนอข่าวและ

เรื่องราวเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนมากถึงประมาณ ๔ เปอร์เซ็นต์ และหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ได้รับรางวัลหนังสือพิมพ์ดีเด่นในการเสนอข่าว และเรื่องราวเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ประจำปีแรกคือ ปี ๒๕๒๔ จากสำนักงานประสานงานและส่งเสริมเยาวชนแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นที่เสนอเรื่องราวเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนมาก ได้แก่บ้านเมือง (๔.๕๑ เปอร์เซ็นต์) แนวหน้า (๔.๓๒ เปอร์เซ็นต์) มติชน (๒.๕๐ เปอร์เซ็นต์) และเทลิวิชั่นส์ (๒.๒๒ เปอร์เซ็นต์)

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าหนังสือพิมพ์อีกประเภทหนึ่ง เช่น บ้านเมือง ได้มีแนวนโยบายในการเสนอข่าวและบทความเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้อ่านและรับผิดชอบต่อสังคมมากอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้สังเกตจากหนังสือพิมพ์ฉบับนี้มุ่งเสนอข่าวสารและบทความที่เป็นประโยชน์ในทางต่าง ๆ เช่น เรื่องเกษตรกรรม เด็ก และเยาวชน และปัญหาสังคมทั่วไป ในขณะที่เดียวกันไม่ได้เสนอเรื่องราวความเห็นนอกเหนือจากข้อเท็จจริง เช่น นวนิยายแต่ประการใด

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าลักษณะเนื้อหาหนังสือพิมพ์ไทยมีความหลากหลาย (Variety) อยู่มาก แม้หนังสือพิมพ์ประเภทคุณภาพและปริมาณจะมีเนื้อหาแตกต่างกันบ้าง แต่ในแง่สิทธิของการสื่อสารแล้วยากที่จะกำหนดแบบแผนการเสนอข่าวและบทความแต่ละประเภทชัดเจนแน่นอน หนังสือพิมพ์คุณภาพอาจเสนอข่าวสารและความรู้เพื่อสนองสิทธิในการรับรู้ของผู้อ่านมากกว่า แต่หนังสือปริมาณสะท้อนให้เห็นสภาพของสังคมและเสนอเรื่องราวของกลุ่มบุคคล เช่น เด็ก และเยาวชนค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม หนังสือพิมพ์ทุกประเภทยังมีแนวโน้มกระทบสิทธิการสื่อสารของบุคคลบางประเภท เช่น

สิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว และการเข้าถึงและมีส่วนร่วมของประชาชน การวิเคราะห์เนื้อหาหนังสือพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏผลสนับสนุน ลักษณะและแนวโน้มการเสนอข่าวและบทความดังกล่าวแล้วอย่างดี (ดูตารางที่ ๑๒) ในขณะที่หนังสือพิมพ์ปริมาณเช่น ไทยรัฐ และเดลินิวส์เสนอข่าวสาร สังคม บันเทิง และอาชญากรรมมาก หนังสือพิมพ์คุณภาพ เช่น สยามรัฐ ยังคงรักษาแบบแผนการเสนอข่าวสารและบทความเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ สม่่าเสมอเรื่อยมา

ด้วยเหตุนี้ การพูดถึงปัญหาเรื่องเสรีภาพและความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์เท่านั้น ก่อนข้างจะจำกัดเกินไป และไม่มีความหมายมากนัก จากที่วิเคราะห์แล้ว หนังสือพิมพ์แต่ละประเภทต่างมีเสรีภาพและความรับผิดชอบด้วยกันทั้งนั้น แตกต่างเฉพาะขอบเขตที่ปฏิบัติและการแสดงออก ถ้าพิจารณาปัญหาอย่างกว้างในแง่สิทธิการสื่อสาร อาจทำให้เข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริงและสามารถหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง เราต้องเข้าใจว่าหนังสือพิมพ์นั้นเป็นเพียงปัจจัยอย่างหนึ่งในสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของประชาชน ในเมื่อระบบสังคมทั้งหมดยังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีปัจจัยอย่างอื่นแทรกซ้อนมากมาย จะหวังให้สื่อมวลชนปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอข่าวและความเห็นเพื่อสนองสิทธิในการสื่อสารอย่างสมบูรณ์คงไม่ได้ สถาบันและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่แท้จริงและหาทางช่วยกันแก้ไขปัญหาคือไป การวิเคราะห์สิทธิการสื่อสารในที่นี้ คงสะท้อนให้เห็นปัญหาในแง่หนึ่งได้ชัดเจนพอสมควร

ตารางที่ ๑๒

เปรียบเทียบจำนวนเนื้อที่หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, สยามรัฐ, เดลินิวส์

(มีนาคม ๒๕๒๑)

ประเภทเนื้อหา	รายชื่อนหนังสือพิมพ์		
	ไทยรัฐ	สยามรัฐ	เดลินิวส์
สังคม	๑๑.๙๑% (๓๘๑.๒๐)	๙.๘๕% (๑๙๓.๘๐)	๒๕.๑๖% (๓๒๙.๘๓)
อาชญากรรม	๑.๓๘% (๔๔.๐๐)	๐.๓๓% (๖.๕๐)	๐.๕๔% (๗.๐๘)
การเมือง	๑.๓๘% (๔๔.๐๐)	๓.๓๘% (๖๖.๕๐)	๕.๘๙% (๓๗.๑๔)
ต่างประเทศ	๒.๓๘% (๗๖.๐๐)	๒.๖๙% (๕๒.๙๐)	๒.๙๓% (๓๘.๓๑)
กีฬา	๕.๐๐% (๑๖๐.๐๐)	๓.๐๘% (๖๐.๖๐)	๑๓.๒๑% (๑๗๓.๑๘)
เศรษฐกิจ	๑.๓๙% (๔๔.๗๐)	๔.๕๗% (๙๐.๐๐)	๖.๐๙% (๗๙.๗๖)
บทบรรณาธิการ	๙.๔% (๓๐.๐๐)	๑.๗๘% (๓๕.๐๐)	๑.๑๔% (๓๐.๐๐)
บทความ	๑๐.๔๘% (๓๓๕.๕๐)	๒๗.๑๑% (๕๓๒.๘)	๒๖.๘๘% (๓๓๗.๓๖)
โฆษณา	๓๐.๓๙% (๙๗๒.๖๐)	๒๕.๒๐% (๔๙๖.๐๐)	๑๗.๒๐% (๔๕๑.๓๒)

ประเภทเนื้อหา	รายชื่อหนังสือพิมพ์		
	ไทยรัฐ	สยามรัฐ	เดลินิวส์
ภาพ	๑๔.๘๔% (๔๗๔.๘๐)	๙.๑๖% (๑๘๐.๔๐)	๑๕.๔๑% (๔๐๔.๓๕)
บันเทิง	๘.๑๑% (๒๕๕.๕๐)	๒.๑๗% (๕๒.๘๐)	๙.๐๗% (๒๓๗.๙๙)
พาดหัวข่าวและช่องว่าง	๑๑.๘๐% (๓๗๗.๗๐)	๑๐.๗๑% (๒๑๐.๗)	๑๗.๔๔% (๒๕๗.๖๒)
รวม	๑๐๐% (๓,๒๐๐)	๑๐๐% (๑,๙๖๘)	๑๐๐% (๒,๖๒๔)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าถัวเฉลี่ยจำนวนคอลัมน์หัวในรอบหนึ่งสัปดาห์

บทที่ ๔

ปัจจัยกระทบสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย

เท่าที่กล่าวไปแล้ว สิทธิการสื่อสารของบุคคลในสังคมมีค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิด้านข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมและเข้าถึงข่าวสาร และสิทธิพิทักษ์เรื่องส่วนตัวและวัฒนธรรม ทั้งนี้ปรากฏจากหลักฐานเนื้อหาสื่อมวลชนประเภทโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ที่วิเคราะห์ข้างต้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง กล่าวกันว่าเป็นเพราะสถาบันสำคัญในสังคม คือสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นของเอกชนให้ความสำคัญเรื่องสิทธิการสื่อสารต่างๆ น้อยไปหน่อย บ้างก็ว่า สื่อมวลชนตระหนักและเป็นห่วงเรื่องเสรีภาพหนังสือพิมพ์มากเกินไปจนขาดความรับผิดชอบต่อสังคมเท่าที่ควร ฝ่ายสื่อมวลชนกลับแย้งว่า การที่บุคคลขาดสิทธิการสื่อสารนั้นเป็นเพราะสถาบันรัฐบาลออกกฎหมายรื้อถอนเสรีภาพหนังสือพิมพ์มากเกินไป จนไม่สามารถเสนอข้อเท็จจริงแก่สาธารณชนได้ ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างหนังสือพิมพ์ (และสื่อมวลชนอื่น) กับรัฐบาลจึงยังคงเป็นปัญหาสืบเนื่องที่แก้ไม่ได้ แม้โดยธรรมชาติแล้วความขัดแย้งเช่นนี้ก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนก็ตาม อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว มีปัจจัยหลายประการที่มีส่วนรื้อถอนหรือจำกัดสิทธิการสื่อสารโดยเฉพาะเสรีภาพหนังสือพิมพ์ ซึ่งทำให้หนังสือพิมพ์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อสังคมได้เต็มที่ ปัจจัยดังกล่าวคือ

๑. ระบบการเมือง ในประเทศไทยเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงแน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย บางรัฐบาลซึ่งเป็นเผด็จการสามารถใช้อำนาจ

ปฏิวัติและปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นอกจากใช้อำนาจโดยตรงแล้ว รัฐบาลอาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ด้วย

๒. ระบบเศรษฐกิจ ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายประการมีส่วนจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนมาก เช่น กระดาษพิมพ์ (newsprint) ซึ่งนอกจากขาดแคลนแล้วยังมีราคาแพง จนหนังสือพิมพ์หลายฉบับต้องหยุดชะงักการพิมพ์ หรือไม่ก็ประสบปัญหาทางการเงิน ระบบภาษีของรัฐบาลก็เช่นกัน เป็นอุปสรรคในการนำสินค้านี้เกี่ยวกับสื่อมวลชนบางประเภท เช่น เทปภาพยนตร์ และอุปกรณ์โทรทัศน์เข้าประเทศไทยมาก ธุรกิจสื่อสารมวลชนจึงคล่องตัวและราบรื่นเท่าที่ควร

๓. การรักษาความมั่นคงของชาติ ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งในวงวิชาชีพสื่อสารมวลชน คือ ความขัดแย้งระหว่างราชการกับสื่อมวลชนเกี่ยวกับความลับของทางราชการ และการพิทักษ์ผลประโยชน์ของแหล่งข่าว หน่วยราชการบางแห่งไม่สามารถให้ข่าวสารแก่หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนได้ เพราะถือว่าเป็นความลับของทางราชการ (secrecy) และเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ในขณะที่สื่อมวลชนอ้างเพื่อจะนำข่าวสารนั้นเสนอต่อสาธารณชนเพื่อสนองตอบสิทธิการรับรู้ อีกประเด็นหนึ่ง สื่อมวลชนถือเป็นมรรยาทที่ไม่เปิดเผย แหล่งข่าวบางแห่งซึ่งสื่อมวลชนได้ข่าวมาเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อพิทักษ์แหล่งข่าวนั้นไม่ให้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายได้ กรณีเช่นนี้เมื่อมีคดีเกิดขึ้น หน่วยราชการหรือกลุ่มบุคคลมักขอให้สื่อมวลชนเปิดเผยแหล่งข่าว ซึ่งสื่อมวลชนไม่สามารถปฏิบัติตามได้

๔. ระบบกฎหมาย ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน กฎหมายเหล่านี้แม้จะออกมาเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพสื่อมวลชน

แต่ในขณะเดียวกันกลับมีส่วนวิครอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย แม้กระทั่งปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งถือเป็นแม่บทของสิทธิและเสรีภาพก็ตาม แม้ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านการสื่อสารและความเห็นอยู่ แต่ก็มีขอบเขตจำกัดและข้อบกพร่อง กล่าวคือปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ ๑๙ เน้นความสำคัญที่การแสวงหารับและแจกจ่ายข่าวสารเท่านั้น ไม่คลุมถึงการสื่อสารระหว่างประชาชนโดยแท้จริง

รัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาไว้อย่างชัดแจ้ง แต่มีเงื่อนไขว่า “ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย” ซึ่งเท่ากับเปิดช่องให้ใช้กฎหมายวิครอนสิทธิเสรีภาพหนังสือพิมพ์ นอกจากนี้ยังได้กล่าวแล้วตอนต้น รัฐธรรมนูญไทยบางฉบับซึ่งออกมาในสมัยปฏิรูปและปฏิวัติ ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและครอบคลุมถึงเสรีภาพหนังสือพิมพ์และสิทธิการสื่อสารอย่างอื่นด้วย

กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับเสรีภาพและการควบคุมหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ กฎหมายสำคัญซึ่งเป็นที่คุ้นเคยอย่างดีได้แก่พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔๒ นอกจากนี้ก็มีกฎหมายอื่นซึ่งมีบางมาตราเกี่ยวโยงถึงการควบคุมหนังสือพิมพ์ด้วย รวมกฎหมายที่สำคัญสมควรกล่าวถึง ๗ ฉบับด้วยกัน สรุปได้ดังนี้

๑) พ.ร.บ. การพิมพ์ ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่ควบคุมหนังสือพิมพ์โดยตรง มีหลายส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งพิมพ์ที่ไม่ใช่หนังสือพิมพ์ และที่เกี่ยวกับ

หนังสือพิมพ์โดยตรง ส่วนที่ ๑ ตั้งแต่มาตรา ๔ ถึง ๑๒ เป็นบททั่วไปและ
คำจำกัดความ ส่วนที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๑๓ ถึง ๒๒ เป็นส่วนที่เกี่ยวกับสิ่ง
พิมพ์นอกจากหนังสือพิมพ์ และส่วนที่ ๓ เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ตั้งแต่มาตรา
๒๓ ถึงมาตรา ๔๖ ที่ใช้มากขณะนั้นคือ มาตรา ๓๖ ส่วนที่ ๔ เป็นบทกำหนด
โทษตั้งแต่มาตรา ๔๗ ถึงมาตรา ๖๕ สรุปมาตราสำคัญได้ดังนี้

มาตรา ๓๑ เป็นบทบังคับให้หนังสือพิมพ์ปฏิบัติ ถ้าไม่ปฏิบัติเป็นความ
ผิดตามมาตรา ๕๗ จะถูกปรับเป็นเงินไม่เกินคราวละห้าสิบบาท บทบังคับ
ตามมาตรา^{๓๕}คือ หนังสือพิมพ์ทุกฉบับที่พิมพ์ขึ้นในราชอาณาจักรต้องแสดง
(พิมพ์) ชื่อและที่ตั้งสำนักงานของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ เจ้าของ
ชื่อและที่ตั้งสำนักงานของหนังสือพิมพ์ ชื่อและที่ตั้งโรงพิมพ์ที่พิมพ์หนังสือ
พิมพ์นั้นไว้ในหน้าแรกหรือหน้าหลัง บรรดาชื่อซึ่งต้องแสดง (พิมพ์) ตาม
ที่กล่าวมานี้ ให้ใช้ชื่อเต็ม

มาตรา ๓๔ เป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจเพื่อรักษาความสงบ
เรียบร้อยของประชาชน ห้ามการโฆษณาเกี่ยวกับราชการทหารหรือการเมือง
ระหว่างประเทศ

มาตรา ๓๕ ให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจในคราวที่ประเทศมีเหตุฉุกเฉิน
หรือภาวะสงครามสั่งให้หนังสือพิมพ์ส่งข่าว หรือข้อความไปให้ตรวจก่อน

มาตรา ๓๖ เมื่อได้มีการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ซึ่งเจ้าพนักงานการ
พิมพ์เห็นว่า อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
หรือฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตามความในมาตรา ๓๔ เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจดำเนิน
การ (๑) ให้ค่าเตือน (๒) สั่งเป็นหนังสือให้ส่งข้อความให้เจ้าพนักงาน
ตรวจก่อนไม่เกิน ๑๕ วัน หลังจากที่ได้ทำตาม ๑ แล้ว และผู้ถูกเตือนฝ่าฝืน

และ (๓) ในคราวที่มีเหตุฉุกเฉินภายในราชอาณาจักร หรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศหรือมีการสงครามจะสั่งเป็นหนังสือแก่บุคคลใดเสมอ เรื่องหรือข้อความที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์ต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจก่อนหรือสั่งให้พักใช้ หรือถอนใบอนุญาต หรือสั่งการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นั้นทันทีโดยมีกำหนดเวลา หรือไม่มีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ และจะสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นภายหลังก็ได้

๒) คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔๒ (หรือ พร. ๔๒) คำสั่งฉบับนี้ในปัจจุบันเป็นที่รู้จักกันมากที่สุดในสังคม คำสั่งคณะปฏิรูปฉบับที่ ๔๒ สรุปได้ดังนี้

ข้อ ๒. กำหนดลักษณะสิ่งพิมพ์ที่ห้ามโฆษณา แจกแจง ดังนี้ “ห้ามมิให้บุคคลใดพิมพ์โฆษณา หรือแจกสิ่งพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ หรือเป็นการกล่าวร้ายเสียชื่อเสียง หมิ่น หรือเหยียดหยาม พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(๒) ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียง หรือเหยียดหยามประเทศชาติ หรือปวงชนชาวไทยเป็นส่วนรวม หรือข้อความใด ๆ ที่สามารถจะทำให้ต่างชาติเสื่อมความเชื่อถือไว้วางใจในประเทศไทย รัฐบาลไทย หรือคนไทยทั่วไป

(๓) ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียง หรือเหยียดหยาม

รัฐบาลไทย หรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลอย่างเคลือบคลุมโดยไม่
แจ้งให้เห็นว่าได้กระทำความผิดในเรื่องใด

(๔) ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการแสดงอย่างเคลือบคลุมว่า ได้มี
ความเสื่อมโทรมเลวทราม ผิดร้ายเสียหายในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง
กรมในรัฐบาล โดยไม่แสดงว่าเป็นเรื่องใด ข้อใด

(๕) ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความนิยม ในลัทธิ
คอมมิวนิสต์ หรือพอเห็นได้ว่าเป็นกลอุบายของคอมมิวนิสต์ หรือเพื่อก่อ
กวนหรือเพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ

(๖) ข้อความหรือรูปภาพหรือการพาตหัวหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นเท็จ หรือ
ในลักษณะที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจ หรือวิตกกังวล หรือเกิด
ความหวาดกลัว หรือข้อความในลักษณะซึ่งเป็นการปลุกปั่นยุยงให้เกิดความ
ไม่สงบหรือขัดต่อความเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือข้อ
ความทำนายในทางที่อาจก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนในโชคชะตา
ของบ้านเมือง

(๗) ข้อความหรือรูปภาพ ซึ่งมีลักษณะหยาบคายหรือลามก หรือทำ
ให้เสื่อมเสียศีลธรรมหรือวัฒนธรรมของชาติ

(๘) ข้อความหรือรูปภาพที่เป็นความลับของทางราชการ

ข้อ ๔ ห้ามหนังสือพิมพ์เสนอข่าว ภาพ หรือข้อความที่มีลักษณะ ๘
ประการตามข้อ ๒

ข้อ ๕ เป็นบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนจำคุกตั้งแต่ ๓ เดือนถึง ๓ ปี หรือ
ปรับตั้งแต่ ๕ พันถึง ๕ หมื่นบาท

ข้อ ๖ กำหนดวิธีปฏิบัติเมื่อมีการละเมิด คือให้เตือนก่อนหรือให้แก้ไข
ก่อน

ข้อ ๗ กำหนดให้อำนาจอุทธรณ์แก่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนให้อุทธรณ์ต่อปลัด
กระทรวงมหาดไทยได้ภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง

นอกจากพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และคำสั่งคณะปฏิรูป
ฉบับที่ ๔๒ ดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์
และสิ่งพิมพ์ พอสรุปได้ดังนี้

๓) ประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์
คือในลักษณะ ๑ หมวด ๑ ความผิดต่อพระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๑๒ “ผู้
ใดหมิ่นประมาทหมิ่นหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระ
ราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุก
ตั้งแต่ ๓ ปีถึง ๑๕ ปี”

หมวด ๒ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรซึ่งเรารู้กันดีว่า
“กบฏภายใน” ก่อนนี้เมื่อเราใช้ “กฎหมายลักษณะอาญา—คือมาตรา ๑๐๔”
แต่ขณะนี้คือมาตรา ๑๑๖ ที่ว่า “ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา
หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ
หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต

(๑) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดย
ใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(๒) เพื่อล่อลวงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี

หมวด ๓ ความผิดต่อความมั่นคงภายนอกราชอาณาจักร โดยเฉพาะที่

บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๓ และ ๑๒๔ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับการให้ได้มา และเปิดเผยความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศ

หมวด ๔ ความผิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ โดย เฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ หมิ่นประมาท คุกหมิ่นหรือแสดงความ อาฆาตมาดร้ายราชานิติ ราชนิ รัชทายาท หรือประมุขของรัฐต่างประเทศ มาตรา ๑๓๔ หมิ่นประมาท หรือคุกหมิ่นหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายผู้แทน รัฐต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งมาสู่ราชสำนัก

ลักษณะ ๔ ความผิดเกี่ยวกับศาสนา มาตรา ๒๐๖ การกระทำอันเป็นการ เหยียดหยามศาสนา

ลักษณะ ๕ ความผิดเกี่ยวกับเพศ เฉพาะที่โฆษณาสิ่งลามก มาตรา ๒๘๗ ทำการโฆษณา หรือโฆษณาว่ามีผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ หรือโฆษณาหรือ โฆษณาว่าวัตถุหรือสิ่งลามกทั้งกล่าวแล้วจะหาได้จากบุคคลใดโดยวิธีใด

ลักษณะ ๑๑ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง ความผิดซึ่งบรรณา ธิการและนักเขียนคอลัมน์ประจำของหนังสือพิมพ์ถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลคดี แล้วคดีเล่า คือความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา ๓๒๖ และ ๓๒๘ ซึ่ง ขณะนี้ได้แก้กำหนดโทษสูงขึ้นกว่าเดิม

มาตรา ๓๒๖ “ผู้ใดใส่ความบุคคลอื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่า จะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่นหรือเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิด ฐานหมิ่นประมาทต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒ หมื่น บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา ๓๒๘ “ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำการโฆษณาด้วยเอก สาราพวาท ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรืออักษรที่ทำให้ปรากฏด้วยวิธีใด

แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียงอย่างอื่น กระทำโดยการกระจายเสียงหรือโดย
กระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่นใด จำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน
สี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

๔. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ๒๔๙๕ ซึ่ง
ได้แก้ไขหลายครั้ง มีบทมาตราที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์คือ มาตรา ๓ คำจำกัด
ความของคำว่าคอมมิวนิสต์ และการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และองค์การ
อันเป็นคอมมิวนิสต์ ก็อย่างไร มาตรา ๔ เป็นบทกำหนดว่าผู้ใดกระทำ
การอันเป็นคอมมิวนิสต์มีความผิด มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ เป็น
การระบุงการกระทำการโฆษณาเผยแพร่และส่งเสริมลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นความ
ผิด ขณะนี้หลังปฏิรูปได้ขยายความหมาย คำจำกัดความและบทลงโทษหนัก
ขึ้น และให้พิจารณาคดีในศาลทหาร ปกติเวลาจับกุมและฟ้องผู้กระทำความ
ผิดตามมาตรานี้มักจะพ่วงข้อหาทกฏภายในภายนอกราชอาณาจักรเข้าไปด้วย

๕. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะมาตรา ๔๒๓ คือ
ความผิดฐานละเมิดความผิดตามมาตรานี้อันเป็นผลเนื่องมาจากความผิดฐาน
หมิ่นประมาท คือเมื่อบรรณาธิการหรือนักเขียนถูกฟ้องและพิพากษาโทษ
ฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา ๓๒๖ และ ๓๒๘ แล้ว ผู้เสียหายอาจฟ้องเรียก
ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรานี้ได้อีกด้วย

มาตรา ๔๒๓ “ผู้ใดกล่าวหรือโฆษณาแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อ
ความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่
เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี ท่านว่า
ผู้นั้นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่
การนั้น แม้ทงเมื่อตนมิได้รู้ว่ข้อนั้นไม่จริง แต่หากควรรู้ได้

๖) พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน ตามกฎหมาย เด็ก หมายถึงบุคคลที่มีอายุเกิน ๗ ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่เกิน ๑๔ ปีบริบูรณ์ เยาวชน หมายถึงบุคคลที่มีอายุเกิน ๑๔ ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ และมักถูกมองข้ามคือ

มาตรา ๕๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายรูปและห้ามมิให้หนังสือหรือนิตยสารลงรูปเด็กและเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดหรือลงข้อความซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือในทางพิจารณาของศาล ซึ่งอาจทำให้บุคคลอื่นรู้จักตัว ชื่อตัว ชื่อสกุล ของเด็กหรือเยาวชน หรือลงข้อความแสดงถึงสถานที่อยู่หรือโรงเรียนของเด็กหรือเยาวชน^๕”

มาตรา ๖๒ “ในการโฆษณาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ที่มีอำนาจพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน ห้ามมิให้ระบุชื่อเด็กและเยาวชนที่เป็นจำเลย และห้ามมิให้โฆษณาข้อความใดซึ่งจะทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนนั้น” ฝ่าฝืนมีความผิดตามมาตรา ๗๖ ปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท

(๓) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การกระทำหรือการเสนอข่าวที่อาจมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลได้ มาตรา ๓๒ “ผู้ใดเป็นผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์โฆษณาซึ่งหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อื่นโฆษณาแก่ประชาชน ไม่ว่าผู้นั้นจะรู้ถึงซึ่งข้อความ หรือการออกโฆษณาแห่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์เช่นนั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่างทั้งนี้จะกล่าวต่อไปนี้

(๑) ไม่ว่าเวลาใดๆ ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์เช่นว่ามานั้นได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ซึ่งข้อความหรือความเห็นอันเป็นการเปิดเผยข้อ

เท็จจริง หรือพฤติกรรมอื่น ๆ แห่งคดีหรือกระบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดี ซึ่งเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ศาลได้มีคำสั่งห้ามการออกโฆษณาสิ่งเหล่านั้น ไม่ว่าโดยวิธีเพียงแต่สั่งให้พิจารณาโดยไม่เปิดเผยหรือโดยวิธีห้ามการออกโฆษณาโดยชัดแจ้ง

(๒) ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ในระหว่างการพิจารณาคดีไปจนมีคำพิพากษาเป็นที่สุด ซึ่งข้อความหรือความเห็นโดยประสงฆ์จะให้มียุติพลเหนือความรู้สึกของประชาชนหรือศาลหรือเหนือคู่ความหรือพยานแห่งคดี ซึ่งพอเห็นได้ว่าจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป เช่น

ก. เป็นการแสดงผิดจากข้อเท็จจริงแห่งคดี หรือ

ข. เป็นรายงานหรือย่อเรื่องหรือวิพากษ์ ซึ่งกระบวนการพิจารณาแห่งคดีอย่างไม่เป็นกลางและไม่ถูกต้อง หรือ

ค. เป็นการวิพากษ์โดยไม่เป็นธรรม ซึ่งการดำเนินคดีของคู่ความหรือคำพยานหลักฐาน หรือนิสัยความประพฤติของคู่ความหรือพยาน รวมทั้งการแถลงข้อความ อันเป็นการเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของคู่ความหรือพยาน ถึงแม้ว่าความเหล่านั้นจะเป็นความจริง หรือ

ง. เป็นการชักจูงให้เกิดมีคำพยานเท็จ ฯลฯ

มาตรา ๓๓ เป็นบทกำหนดโทษคือ เมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลชั้นศาลสั่งลงโทษ คือ จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท หรือทั้งจำคุกปรับด้วย

ถ้าวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการสื่อสารต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปแล้วพอสรุปปัญหาได้ดังนี้

(๑) ความเก่าและล้าสมัย กฎหมายส่วนมากที่กล่าวแล้วได้บัญญัติขึ้นมา นานแล้วจึงเก่าคร่ำคร่ามาก ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน กฎหมายส่วนมากจึงไม่มีประโยชน์ในการปรับปรุงการสื่อสารเท่าที่ควร

กฎหมายสำคัญสองฉบับได้แก่พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พุทธศักราช ๒๔๙๘ และพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พุทธศักราช ๒๔๙๘ ท่ามมีอายุเกือบ ๓๐ ปีแล้ว นับว่าเก่าคร่ำคร่าเหมือนกัน ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และไม่ทันกับวิวัฒนาการด้านการสื่อสารสมัยใหม่ ซึ่งก้าวหน้าไปมาก เช่น การสื่อสารด้วยใยแสง เป็นต้น

กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรทัศน์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ นับถึงปัจจุบันมีอายุกว่า ๔๐ ปีแล้ว เนื่องจากเทคโนโลยีในด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมได้วิวัฒนาการขึ้นมากในปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้เท่าที่ควร

ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ก็เก่าคร่ำคร่าเช่นกัน ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและวิวัฒนาการทางการสื่อสารซึ่งเจริญรุดหน้าไปมาก

(๒) ช่องโหว่อำนาจบังคับของกฎหมาย นอกจากกฎหมายจะเก่าคร่ำคร่า ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันแล้ว ยังเกิดช่องโหว่ในการร่างกฎหมาย ทำให้ไม่มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๔ กำหนดยกเว้นไม่ให้ใช้บทบัญญัตินี้แก่กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงกลาโหมและกระทรวง ทบวงกรม อื่นใด และนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๕ กำหนด

ไม่ให้นำพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม และนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ยกเว้นเพียง ๒ มาตราซึ่งเกี่ยวข้องเฉพาะการควบคุมความถี่คลื่นวิทยุคมนาคมเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติทั้งสองนี้หมายความว่าส่วนราชการใด ๆ ก็ตามที่มี ตั้งใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและวิทยุกระจายเสียงขึ้น ก็ไม่อยู่ในข่ายการบังคับของกฎหมาย หรือรัฐวิสาหกิจบางส่วนเมื่อได้มีการประกาศในกฎกระทรวง แล้วก็มีตั้งใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและวิทยุกระจายเสียงได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

บทบัญญัติข้อนี้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ประการแรกการวางแผนงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติหรือการเตรียมพร้อมอื่นใดของประเทศย่อมทำได้ยาก เพราะว่าในการวางแผนระดับชาตินั้นจำต้องระดมสรรพกำลังทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากส่วนราชการรัฐวิสาหกิจมาใช้ในกิจการทหารหรือในกิจการเพื่อความมั่นคงปลอดภัย แต่เมื่อมีข้อห่วงว่ากฎหมายเกิดขึ้นเช่นนี้ ย่อมไม่สามารถจะทราบได้ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีเครื่องใช้อะไรบ้างในการวางแผนปรับปรุงประเทศ

ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการควบคุมในแง่ของกฎหมาย กล่าวคือรัฐบาลตั้งแต่ต้นมาไม่มีนโยบายที่จะให้เอกชนเปิดให้บริการทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ ดังนั้นกิจการต่าง ๆ เหล่านี้จึงต้องเลี้ยงไปออกในนามของกระทรวง ทบวง กรม เมื่อไปออกในนามกระทรวง ทบวง กรมแล้ว ผลก็คือกระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ปัญหาที่ตามมาก็คือองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมวิชาการตามกฎหมาย ในที่นี้คือกรมไปรษณีย์โทรเลข ก็ถูกจำกัดอำนาจ เหลืออำนาจตามกฎหมายเพียงสองมาตรา (มาตรา ๑๑ และ ๑๒) ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมความถี่คลื่นเท่านั้น ส่วนการ

จะจัดตั้งและดำเนินการสถานีวิจัยและโทรทัศน์ต่าง ๆ นั้น กลับตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง ชื่อ “คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์” ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “กบว” คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พุทธศักราช ๒๕๑๘

(๓) ข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบ

สืบเนื่องจากการออกระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พุทธศักราช ๒๕๑๘ เพื่อใช้บังคับแก่ส่วนราชการและการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ตามที่กล่าวแล้ว ระเบียบและ กบว. ก็มีข้อจำกัดในตัวเอง กล่าวคือคณะกรรมการ กบว. นั้นตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีในทางนิตินัยแล้ว มติคณะรัฐมนตรีนั้นใช้บังคับกับข้าราชการได้ แต่จะไปใช้บังคับกับเอกชนไม่ได้ ฉะนั้นกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดโดยคณะกรรมการ กบว. จะมีผลบังคับเฉพาะสถานีวิจัยและโทรทัศน์ของส่วนราชการเท่านั้น แต่ไม่ใช้บังคับกับสถานีของเอกชน ในปัจจุบันนี้ สถานีโทรทัศน์บางแห่งเช่น ช่อง ๓ และช่อง ๘ ถึงแม้จะเป็นของราชการแต่ในทางปฏิบัติแล้ว ดำเนินงานโดยบริษัทเอกชน รัฐบาลเข้าไปมีส่วนควบคุมน้อยมาก จากเท่าที่ผ่านมามาสถานีทั้งสองแห่งมักฝ่าฝืนระเบียบกฎเกณฑ์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการโฆษณาของคณะกรรมการ กบว. อยู่เสมอ

(๔) ความไม่คล่องตัว

ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานทางด้านสื่อสาร เช่น กรมไปรษณีย์โทรเลข มีรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและก่อให้เกิดผลเสียหายแก่การดำเนินงานของหน่วยราชการอื่นที่จำเป็นต้องใช้ข่ายการสื่อสาร

(๕) ความซ้ำซ้อน

ในการตีกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ จะเห็นได้ชัดว่า มีกฎหมายอยู่หลายฉบับกำหนดเรื่องการควบคุมหนังสือพิมพ์ กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะความซ้ำซ้อนกันมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒ ซึ่งออกวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ มีหลายข้อที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ประมวลกฎหมายเป็นต้น

ในการแก้ไขปัญหากฎหมายและระเบียบดังกล่าว ใครเสนอข้อเสนอแนะเป็นแนวทาง ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งเป็นเวลานานแล้ว รัฐบาลสมควรปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน

๒. รัฐบาลควรออกกฎหมายกระทรวงเก็บค่าธรรมเนียมให้เต็มตามอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ

๓. ภาษี อากร และค่าฤชาธรรมเนียม ในกฎหมายแต่ละฉบับไม่ได้มีการพิจารณาปรับปรุงมาแล้วเป็นเวลานาน รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับค่าของเงิน ภาวะเศรษฐกิจและภาวะความเป็นทางการเงินของประเทศ โดยควรมีการพิจารณาปรับปรุงอย่างน้อยไม่เกิน ๓ ปีต่อครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น

ตามที่ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๑ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฉบับใหม่ และส่งให้คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

กรรมพิจารณา กำหนดการแปรรูปภายใน ๗ วันนั้น ได้มีการเสนอ
 ญัตติแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ ซึ่งหลังจากคณะกรรมการพิจารณา
 พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ในที่สุดได้มีการพิจารณาแก้ไขอัตรา
 ค่าธรรมเนียม

อัตราค่าธรรมเนียม

(๑) ใบอนุญาตให้ดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียง ฉบับละ ๑๐,๐๐๐
 บาท

(๒) ใบอนุญาตให้ดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ฉบับละ ๒๕,๐๐๐ บาท

(๓) ใบอนุญาตให้ทำเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง หรือเครื่องรับวิทยุ
 โทรทัศน์หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องดังกล่าวนี้ ฉบับละ ๔๐๐ บาท

(๔) ใบอนุญาตให้ค้าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือส่วนใด ๆ แห่ง
 เครื่องรับวิทยุกระจายเสียง

(ก) ทำการค้าและนำเข้าเพื่อการค้าด้วย ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท

(ข) ทำการค้าแต่อย่างเดียว

๑. ในกรุงเทพมหานคร ฉบับละ ๓,๐๐๐ บาท

๒. ในจังหวัดอื่น

ในเขตเทศบาลนคร ฉบับละ ๒,๕๐๐ บาท

ในเขตเทศบาลเมือง ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท

นอกเขตเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ฉบับละ ๑,๕๐๐ บาท

๓. เร่ขาย ฉบับละ ๑,๐๐๐ บาท

(๕) ใบอนุญาตให้ค้าเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่อง
 รับวิทยุโทรทัศน์

(ก) ทำการค้าและนำเข้าเพื่อการค้าด้วย ฉบับละ ๑๐,๐๐๐ บาท

(ข) ทำการค้าแต่อย่างเดียว

๑. ในกรุงเทพมหานคร ฉบับละ ๗,๕๐๐ บาท

๒. ในจังหวัดอื่น

ในเขตเทศบาลนคร ฉบับละ ๖,๐๐๐ บาท

ในเขตเทศบาลเมือง ฉบับละ ๕,๐๐๐ บาท

นอกเขตเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท

๓. เร่ขาย ฉบับละ ๒,๕๐๐ บาท

(๖) ใบแทนใบอนุญาต ฉบับละ ๕๐ บาท

๔. ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ ด้วย โดยให้มีผลบังคับอย่างแท้จริงแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยตลอดจนปรับปรุงแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้เหมาะสมด้วย

ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวแล้ว ควรพิจารณาถึงระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กบว. ด้วย

๕. ในระยะยาวรัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคมให้เหมาะสม ขณะนี้มีพระราชบัญญัติอยู่หลายเล่ม ซึ่งเก่าคร่ำคร่า และล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน อาจพิจารณารวมเป็นรูปประมวลกฎหมายอย่างเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของกรมตำรวจ ในการปรับปรุงนี้ ควรคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารของประชาชนให้มากด้วย

๖. ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ ควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารเข้าไปร่วมด้วย อาจตั้งเป็นรูปคณะกรรมการก็ได้ ในกรณีที่มีคณะกรรมการกลางรับผิดชอบนโยบายการประชาสัมพันธ์ หรือการสื่อสารแห่งชาติ ควรมอบหมายคณะกรรมการชุดนี้ช่วยรับผิดชอบการปรับปรุงกฎหมายนี้ด้วย

บทที่ ๕

บทสรุป

การวิจัยสิทธิการสื่อสารในประเทศไทยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษา
วิวัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ของมูลนิธิโครงการตำราสังคม
ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ คือ
(๑) วิเคราะห์แนวคิดและวิวัฒนาการของสิทธิการสื่อสาร และ (๒) สำรวจ
สถานการณ์และปัญหาสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย รวมทั้งปัจจัยที่กระทบ
สิทธิการสื่อสารต่าง ๆ ด้วย เนื่องจากการวิจัยสิทธิการสื่อสารเพิ่งเริ่มแพร่
หลายเมื่อเร็ว ๆ นี้ ระเบียบวิธีวิจัยยังอยู่ในขอบเขตจำกัด และแตกต่างกัน
แล้วแต่ลักษณะของปัญหาที่ศึกษาและวัตถุประสงค์ ในการศึกษาคั้งนี้ระ
เบียบวิธีวิจัยที่ใช้เน้นการวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหาสื่อมวลชน

การวิจัยสิทธิการสื่อสารสืบเนื่องมาจากปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษย
ชน ซึ่งบัญญัติไว้ในข้อ ๑๙ ว่า “ทุกคนมีอิสรภาพแห่งความเห็นและการ
แสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจาก
การแทรกสอด และที่จะแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็น
ไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ และไม่คำนึงถึงเขตแดน” บทบัญญัตินี้มีข้อจำกัดเพราะ
มองการสื่อสารในแง่การกระจายข่าวสาร จากบุคคลกลุ่มน้อยในสังคมไป
ยังประชาชนทั่วไป จึงเป็นการสื่อสารในลักษณะทางเดียว (one-way com-
munication) หากใช้การสื่อสารสองทางหรือยูกลวิถี (two-way communica-
tion) ไม่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดสภาพความไม่สมดุลของการกระจายข่าวสารทั้ง

ภายในระบบสังคมเดียวกันและระหว่างสังคมที่ต่างกัน ซึ่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังทราบเท่าทุกวันนี้ การวิจัยสิทธิการสื่อสารครั้งนี้ย่อมช่วยให้เราเข้าใจแนวคิดและวิวัฒนาการของสิทธิการสื่อสารในเมืองไทยในเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และสามารถทราบถึงสถานะการณ์ที่แท้จริงเกี่ยวกับสิทธิการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายข่าวสารในสังคมว่ามีสภาพสมคูลย์หรือไม่เพียงไร

รายงานวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็นสี่ตอน โดยตอนแรกกล่าวถึงวิวัฒนาการแนวคิดสิทธิการสื่อสารในต่างประเทศและในประเทศไทย ตอนที่สองอธิบายแนวคิดสิทธิการสื่อสารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนตอนที่สามวิเคราะห์สถานภาพของสิทธิการสื่อสาร ตอนที่สี่วิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิการสื่อสาร

ในการศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการสิทธิการสื่อสารนั้น ได้อาศัยปณิญาสาทล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเอกสาร ตำรา หนังสือ ตลอดจนบทความของนักวิชาการในสาขานี้เป็นหลักอ้างอิง จากผลการวิเคราะห์ปรากฏชัดแจ้งว่าสิทธิการสื่อสาร (Right to communicate) เป็นสิทธิเบื้องต้นของสิทธิมนุษยชน มีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง แสดงถึงกระบวนการสื่อสารสองทางระหว่างผู้ส่งและผู้รับสาร ซึ่งมีความสำคัญยิ่งในระบบการปกครองประชาธิปไตย สิทธิการสื่อสารมิใช่จำกัดอยู่เพียงสิทธิด้านข่าวสาร (information right) ตามที่บัญญัติไว้ในปณิญาสาทลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเน้นการกระจายข่าวสารเพียงด้านเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่บริเวณที่จะต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการสื่อสารเสียใหม่รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติในปณิญาสาทล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย

ในปัจจุบันนี้แนวคิดสิทธิการสื่อสารอาจเกิดขึ้นได้หลายระดับ ทั้งระดับบุคคล ชุมชน สถาบัน หรือประเทศก็ได้ และสิทธิการสื่อสารสามารถแตกแขนงย่อยออกไปอีก ที่สำคัญได้แก่สิทธิกันข่าวสาร สิทธิในการเข้าถึงและมีส่วนร่วม และสิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว และวัฒนธรรม สิทธิแต่ละอย่างย่อมมีทั้งเสรีภาพและความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วย สิทธิย่อยทั้งหลายได้วิวัฒนาการมาตามลำดับขั้นตอนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ตามรายงานของ UNESCO สิทธิการสื่อสารย่อยมีวิวัฒนาการสามขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกเรียกว่าเสรีภาพทางความเห็นและการแสดงออก ครั้นต่อมาเรียกว่าเสรีภาพกันข่าวสารและขั้นสุดท้ายเสรีภาพในทางสมาคมหรือมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ

จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิเกี่ยวกับการสื่อสารเอาไว้ ยกเว้นเฉพาะรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งประกาศใช้ชั่วคราวในระหว่างมีการปฏิวัติและปฏิรูปเท่านั้น ซึ่งไม่ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเลย รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับรับรองสิทธิการสื่อสารมากน้อยแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองและการปกครองเป็นหลักปรากฏจากหลักฐานว่า รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการสื่อสารมาก ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่วนรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการสื่อสารน้อยมากได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินปี พ.ศ. ๒๕๐๒ และ พ.ศ. ๒๕๒๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๙

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว แนวคิดเรื่องสิทธิการสื่อสารเท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นยังอยู่ในขอบเขตจำกัด เราเน้นความสำคัญที่เสรีภาพ (freedom) มากอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพหนังสือพิมพ์และเสรีภาพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา รัฐธรรมนูญบางฉบับได้กล่าวถึงเสรีภาพสำคัญอื่นบ้าง เช่น เสรีภาพในข่าวสาร ไปรษณีย์การแสดงออกและความเห็น การกระจายเสียง และเรื่องส่วนตัว รัฐธรรมนูญไม่ได้เน้นความสำคัญของความรับผิดชอบ (responsibility) ซึ่งเป็นองค์ประกอบควบคู่กับเสรีภาพ ประการสำคัญรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงสิทธิการสื่อสารอย่างแจ่มชัด จึงยากที่จะเข้าใจความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิ (right) กับเสรีภาพและความรับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิการสื่อสารเอาไว้ แต่กลับเปิดช่องโหว่ให้สามารถใช้รัฐธรรมนูญเองและกฎหมายฉบับอื่นในการรุกรอนสิทธิเสรีภาพการสื่อสารอย่างมาก ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย”

ในสองตอนสุดท้ายของรายงานวิจัยนี้ ได้พยายามสำรวจสถานะภาพปัจจุบันของสิทธิการสื่อสารในประเทศไทย รวมทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสถานภาพเช่นนี้ด้วย ในการนี้ได้เน้นความสำคัญที่สิทธิการสื่อสารย่อยของบุคคลสามอย่างคือ สิทธิของมนุษย์ในการรับ-ส่งข่าวสาร หรือสิทธิด้านข่าวสาร สิทธิที่บุคคลจะเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสารและสิทธิของบุคคลในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัวและวัฒนธรรมอันดี โดยเป็นที่เข้าใจว่าสิทธิย่อยแต่ละอย่างมีเสรีภาพและความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วย การสำรวจครั้งนี้

ข้อสันนิษฐานว่า การที่ประชาชนไทยทั่วไปจะมีสิทธิในการสื่อสารดังกล่าว โดยเสรีนั้นขึ้นอยู่กับระบบการแจกจ่ายและกระจายข่าวสารในสังคมเป็นหลักสำคัญ เราถือว่าสื่อมวลชนได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในสังคมที่ช่วยส่งข่าวสารไปสู่ประชาชนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยเผยแพร่ข่าวสารระหว่างประชาชนด้วยกันเองให้แพร่หลายและสะท้อนกระแสข่าวสารนั้นกลับไปยังหน่วยงานและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย สื่อมวลชนจึงเป็นทั้ง “ตัวแทน” (agent) ที่มีผลกระทบสิทธิการสื่อสารของบุคคล และ “ดัชนี” (index) สะท้อนสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิการสื่อสารด้วย ในการประเมินสิทธิการสื่อสารในตอนนี้จึงอาศัยการวิเคราะห์สื่อมวลชนเป็นเกณฑ์โดยแยกเป็นการวิเคราะห์ระบบโครงสร้าง เนื้อหาและผลกระทบของสื่อมวลชนตามลำดับ

ในการวิเคราะห์โครงสร้างสื่อมวลชนนั้น พบว่าทั้งลักษณะ “เจ้าของ” (ownership) สื่อมวลชน และการกระจาย “เครื่องรับ” สื่อมวลชนไปสู่ประชาชนทั่วไปยังอยู่ในวงจำกัด ไม่ว่าจะเป็นสื่อภาครัฐบาลได้แก่วิทยุและโทรทัศน์หรือสื่อภาคเอกชนได้แก่หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และภาพยนตร์ ผู้ที่เป็น “เจ้าของ” ได้แก่หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยซึ่งฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองค่อนข้างสูงในสังคม จึงเป็นการยากมากที่ประชาชนทั่วไปจะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะ “ผู้ส่งข่าวสาร” (sender) และดำเนินการกิจการด้านนี้ ซึ่งผลที่ตามมาคือสิทธิในด้านการเข้าถึงข่าวสารพลอยถูกจำกัดด้วย ในด้านการกระจายเครื่องมือสื่อมวลชนได้แก่ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และโรงภาพยนตร์ ปรากฏว่ายังไม่แพร่หลายถึง “มวลชน” เท่าที่ควรทั้งในแง่จำนวนเครื่องรับสื่อมวลชน

อย่างเดียวและสัดส่วนต่อจำนวนครัวเรือนหรือประชากรผู้รับ ยกเว้นวิทยุ สื่อมวลชนทุกประเภทยังกระจายอยู่เฉพาะประชาชนกลุ่มหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครและเขตตัวเมืองในต่างจังหวัดซึ่งเจริญก้าวหน้าแล้ว ดังนั้นในประเทศไทยสื่อมวลชนยังแพร่หลายอยู่เฉพาะในเมืองที่เจริญแล้ว และในระหว่างกลุ่มบุคคลซึ่งมีโอกาสนั้น ในกรณีเช่นนี้ โอกาสของประชาชนในฐานะ “ผู้รับสาร” (receiver) จึงถูกจำกัด ซึ่งผลตามมาก็คือสิทธิในการรับข่าวสารและการเข้าถึงถูกจำกัดไปด้วย

จากการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) สื่อมวลชนประเภทโทรทัศน์วิทยุและหนังสือพิมพ์ ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าสิทธิการสื่อสารย่อยต่าง ๆ เท่าที่มีในสังคมไทยนั้นยังอยู่ในขอบเขตจำกัด เช่นที่ปรากฏจากการวิเคราะห์โครงสร้างสื่อมวลชนที่กล่าวแล้ว สื่อมวลชนส่วนมากในประเทศไทยทั้งที่เป็นภาครัฐบาลคือ โทรทัศน์ และวิทยุ และภาคเอกชนได้แก่ หนังสือพิมพ์ ต่างดำเนินการในรูปธุรกิจการค้า จำต้องอาศัยการโฆษณาสินค้าเป็นแหล่งรายได้สำคัญเพื่อความอยู่รอดและผลกำไร เนื้อหาสื่อมวลชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ รวมทั้งวิทยุ ซึ่งอยู่นอกเครือข่ายกรมประชาสัมพันธ์จึงมีส่วนรายการธุรกิจสูงมาก ควบคู่ไปกับรายการบันเทิงเพื่อดึงดูดลูกค้าและผู้โฆษณาด้วย ถ้าพิจารณาในแง่นี้ จะเห็นว่าสื่อมวลชนส่วนมากอยู่ใต้อิทธิพลของวงการธุรกิจการค้า และกลุ่มผลประโยชน์ โดยมุ่งเสนอรายการบันเทิงมากกว่าเสนอข่าวสารและสาระความรู้เพื่อประโยชน์ของมวลชนอย่างแท้จริง แม้จะพิจารณาในค่านคุณภาพของเนื้อหาที่เสนอ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทั้งสื่อมวลชนของรัฐบาลและเอกชนเสนอรายการ

บันเทิงและข่าวสาร เพื่อสนองตอบความต้องการและระสนิยมที่ดีของสาธารณชนหรือสนับสนุนค่านิยมและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ เมื่อเป็นเช่นนั้นสิทธิของประชาชนในการรับข่าวสารและสาระบันเทิงที่เป็นประโยชน์และสิทธิในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสาร ตลอดจนการพิทักษ์เรื่องส่วนตัวและวัฒนธรรมจึงถูกจำกัดอย่างมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าสิทธิของประชาชนดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงเท่าไรนัก ไม่ว่าสื่อมวลชนจะได้รับเสรีภาพมากหรือน้อยจากฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ คำกล่าวที่ว่าสื่อมวลชนขาดความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นยังไม่สามารถปฏิเสธได้

อย่างไรก็ตาม การวิจารณ์สื่อมวลชนนั้น ต้องทำความเข้าใจธรรมชาติและลักษณะสื่อมวลชนด้วย สื่อมวลชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในหลายปัจจัย ซึ่งมีผลกระทบต่อกิจกรรมและพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมและในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้สภาพของสังคมด้วย สื่อมวลชนในตัวเองย่อมไม่สามารถก่อให้เกิดหรือช่วยขจัดปัญหาสังคมทุกอย่างได้ การที่สื่อมวลชนในประเทศไทยมีผลกระทบสิทธิการสื่อสารบางอย่างของประชาชนนั้น สืบเนื่องมาจากตกอยู่ใต้อิทธิพลปัจจัยอย่างอื่นด้วย จากการวิเคราะห์ครั้งนี้พบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อน้ำที่และความรับผิดชอบของสื่อมวลชนซึ่งพลอยเป็นผลจำกัดสิทธิการสื่อสารด้วย ได้แก่ระบบการปกครองภาวะเศรษฐกิจ และระบบกฎหมายที่ควบคุมสื่อมวลชนในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติและกฎหมายจำนวนมากมีส่วนจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน ยิ่งในสมัยที่มีการปกครองประเทศแบบเผด็จการด้วยแล้ว ฝ่ายรัฐบาลสามารถใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการควบคุมและวิตรอนเสรีภาพของสื่อมวลชนโดย

เฉพาะหนังสือพิมพ์อย่างมาก บรรดากฎหมายต่าง ๆ มีข้อบกพร่อง คือ เก่าและล้าสมัย ไม่มีอำนาจบังคับที่แท้จริง เกิดความไม่คล่องตัวซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน เฉพาะกฎหมายที่ควบคุมหนังสือพิมพ์มีทั้งหมดถึง ๘ ฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วย คือ พ.ร.บ. การพิมพ์ ๒๔๘๕ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔๒ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ร.บ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ๒๔๘๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ร.บ. พิจารณาคดีเด็กและเยาวชน และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าพิจารณาในแง่ข้อบังคับของกฎหมายดังกล่าวแล้ว คงช่วยอธิบายว่าทำไมสื่อมวลชนจึงขาดความรับผิดชอบและกระทบสิทธิการสื่อสารของประชาชนตามที่อธิบายไปแล้ว

โดยสรุปแล้ว สิทธิการสื่อสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน และมีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งทั้งในแง่ทฤษฎีและปฏิบัติ ปัญหาสิทธิการสื่อสารเกี่ยวข้องกับบุคคลและสถาบันหลายฝ่าย ทั้งสื่อมวลชนและรัฐบาล ทุกฝ่ายต้องร่วมมือหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ถ้าพิจารณาในแง่ระบบการสื่อสารทั้งหมด สิทธิการสื่อสารเกี่ยวโยงถึงปัญหานโยบาย และการวางแผนการสื่อสารทุกระดับ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรการสื่อสารของชาติด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นในวงการสื่อสารทั้งหลาย เช่น ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและหนังสือพิมพ์ มีส่วนเนื่องจากรัฐขาดนโยบายและการวางแผนที่แน่นอนชัดเจนและไม่มีมาตรการในการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพพอ เพื่อสนองตอบสิทธิการสื่อสารของประชาชน

ในชาติ ดังนั้น รัฐควรตระหนักถึงนโยบาย การพัฒนาและจัดสรรทรัพยากร การสื่อสาร และปัญหาสิทธิการสื่อสารของประชาชนให้มากในการพัฒนา สังคม เพราะปัจจัยทั้งสามคือ นโยบาย และการวางแผนการพัฒนาทรัพยากร การสื่อสาร และสิทธิการสื่อสารของประชาชน ประกอบเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนามาก

เอกสารอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

Cassin, Renè, "Man and the Modern State", in *Introduction to the Study of Human Rights*, London : The Bodley Head, 1972

Chamarik, Saneh "Buddhism and Human Rights". Presented to expert meeting on the place of human rights in cultural and religious traditions, UNESCO Division of Human Rights and Peace, 3-7 December 1979

d'Arcy, Jean Direct Broadcast Satellites and The Right to Communicate, *EBU Review*, 118:14-18. Reprinted in L.S. Harms, Jim Richstad and Kathleen A. Kie (eds.), *Right to Communicate: Collected Papers*: Honolulu, Social Sciences and Linguistics Institute; distributed by University Press of Hawaii.

Harms L.S. and Jim Richstad (eds.), *Evolving Perspectives on the Right to Communicate*, Honolulu: East-West Communication Institute. Distributed by the University Press of Hawaii, 1977

- Harms, L.S. Jim Richstad and Kathleen A. Kie, *Right to Communicate: Collected Papers*, Honolulu: Social Sciences and Linguistics Institute. Distributed by the University Press of Hawaii, 1977
- Harms, L.S. and Dan J. Wedemeyer, *Futures of Human Communication*, Prentice-Hall, in press.
- Richstad, Jim, "Working Paper on the Right to Communicate For 1978 Experts Meeting", Submitted to Division of Free Flow of Information and Communication Policies, 1977
- Lazarsfeld, Paul F. and H. Gaudet. *The People's Choice*, N.Y. Columbia University, 1948
- MacBride, Sean. *Many Voices, One World*. Paris, UNESCO, 1980
- Payakvichien, P. "Content Analysis of Thai Newspapers" Unpublished M.A. Thesis University of Wisconsin - Madison. U.S.A. 1973
- Thammasat University *et.al.* *Baseline Survey Report of Maei Klong Integrated Rural Development Program Area*, 1974, Bangkok, Thammasat University 1978.
- UNESCO, Report on Means of Enabling Active Participation in the Communication Process and Analysis of the Right to Communicate, 19 C/93, 16 August 1976

ภาษาไทย

กึกกฤษ์ ปราโมช, ม.ร.ว. “พระพุทธศาสนาและโลกในพระพุทธศาสนา”

บรรยาย ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๖ ตีพิมพ์ซ้ำในงาน

พระราชทานเพลิงศพ นางบุญครอง พุดกุล จ.ม. ๙ กุมภาพันธ์

๒๕๒๓

กึกกฤษ์ ปราโมช, ม.ร.ว. ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “สองศตวรรษรัตนโกสินทร์

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย” ในการเปิดสัมมนาทางวิชาการ

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๓ กุมภาพันธ์

๒๕๒๔

สมิคร บรูวาต พัฒนาการแห่งพุทธปรัชญา กทม. แพร่พิทยา, ๒๕๒๓

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง กรุงเทพมหานคร, ศิริ

มิตรการพิมพ์, ๒๕๑๗ (ปรับปรุงจากปาฐกถาแสดงที่สมาคมครู

โรงเรียนราษฎร์ หอประชุมคุรุสภา เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม

๒๕๐๘)

เสฐียร พันธรังษี สัมภาษณ์ ณ คณะวารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๕

เสฐียร พันธรังษี “จริยธรรม-หนังสือพิมพ์” ใน วารสารศาสตร์และสื่อสาร

มวลชน กรุงเทพมหานคร เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๓

เสถียร คุภโสภณ ประวัติศาสตร์ไทย กรุงเทพมหานคร อักษรเจริญทัศน์

๒๕๒๑

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี แนวนโยบาย
และแผนพัฒนาเด็ก ระยะยาว ๒๕๒๒, กรุงเทพมหานคร, มงคล
การพิมพ์ ๒๕๒๔

สมศักดิ์ ชูโต และคณะ บันทึกการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับปัญหาการโอนย้าย
งานระหว่าง อ.ส.ม.ท. กับกรมประชาสัมพันธ์และบันทึกการวิเคราะห์
นโยบายเกี่ยวกับ การประชาสัมพันธ์ของรัฐ กรุงเทพมหานคร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๓

สุกัญญา ตีรวนิช ประวัติการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูร-
ณาญาสิทธิราช (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕), กรุงเทพมหานคร
ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐

สำนักนายกรัฐมนตรี กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ
โทรทัศน์กรมประชาสัมพันธ์ หลักเกณฑ์การตรวจพิจารณาภาพยนตร์
และโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ กรุงเทพมหานคร กรมประชาสัมพันธ์,
๒๕๒๓

อำพล สิงห์โกวินท์ และสวัสดิ์ กฤตวัชชนันท์ รายงานการวิจัยเรื่องความตื่น
ตัวทางการเมืองกับการสื่อสาร กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการ
กรรมการวิจัยแห่งชาติ (ไม่มีวันที่)

ศูนย์สุขุทัยศึกษา, จารึกสุขุทัย, พิษณุโลก, ศูนย์สุขุทัยศึกษา, มหา
วิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๐

เอกสารกฎหมาย

ปฎิญาณสาธก ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๗๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๘๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๙

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

พระราชบัญญัติการพิมพ์ ๒๔๘๔

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติป้องกันการค้าอันเป็นคอมมิวนิสต์ ๒๔๙๕

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พิมพ์ที่ เจริญวิทย์การพิมพ์ ๓๒-๒ / ๑๒ ถนนประชาธิปไตย ตลาดบ้านพานถม
บางลำพู กรุงเทพฯ โทร. ๒๘๒๑๘๘๔ นายสุรวิทย์ ไชยพงศาวัตี ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา