

ด่วนที่สุด
ที่ สม ๐๐๐๔/ ๕๒๗



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒ ธันวาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๓๗๑๑๔
ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

๑. ประเด็นการใช้ถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับการจัดแจ้ง และการขึ้นทะเบียน

ร่างพระราชบัญญัติจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. มีการใช้คำว่า “จัดแจ้ง” และคำว่า “ขึ้นทะเบียน” ในหลายมาตรา เช่น มาตรา ๓ ให้นิยามคำว่า “องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน” ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่ได้รับการจัดแจ้งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๒ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาการขอจัดแจ้งขึ้นทะเบียน และการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน มาตรา ๗ (๑) กำหนดให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจในการรับขึ้นทะเบียนองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน มาตรา ๑๑ กำหนดให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่มีคุณสมบัติมีสิทธิในการยื่นคำขอขึ้นทะเบียน มาตรา ๑๒ กำหนดให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนมีสิทธิขอรับการสนับสนุนหรือได้รับสิทธิประโยชน์ มาตรา ๑๓ กำหนดให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่ขึ้นทะเบียนมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมใหญ่ของสภาวิชาชีพสื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งหากคำว่า “จัดแจ้ง” และ “ขึ้นทะเบียน” มีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับเหมือนกัน ควรพิจารณาใช้ถ้อยคำดังกล่าวเพียงถ้อยคำเดียวเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๒. ประเด็นหน้าที่และอำนาจในการรับขึ้นทะเบียนองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ตามมาตรา ๗ (๑) และมาตรา ๒๒ (๓)

มาตรา ๗ (๑) กำหนดให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจรับขึ้นทะเบียนองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน และมาตรา ๒๒ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาการขอจดทะเบียนขึ้นทะเบียน จึงอาจมีประเด็นว่าหน้าที่และอำนาจดังกล่าวซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจเพียงการรับขึ้นทะเบียนและส่งเรื่องให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนพิจารณาต่อไป อาจกำหนดให้การรับขึ้นทะเบียนเป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแทน ซึ่งการรับขึ้นทะเบียนเป็นบทบาททั่วไปที่สำนักงานสภาวิชาชีพสื่อมวลชนสามารถดำเนินการได้

๓. ประเด็นลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้แทนองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนตามมาตรา ๑๔ (๑) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๒)

มาตรา ๑๔ ข. (๖) กำหนดให้กรรมการผู้แทนองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนตามมาตรา ๑๔ (๑) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๒) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

การที่มาตรา ๑๔ ข. (๖) กำหนดลักษณะต้องห้าม คือ เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดนั้น ส่งผลให้บุคคลที่ถูกดำเนินคดีอาญาและต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีที่ยังไม่ถึงที่สุดต้องถูกจำกัดสิทธิในการที่จะเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนตามมาตรา ๑๔ (๑) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๒) อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชน เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรค ๒ ซึ่งได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ คือ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และเมื่อเทียบเคียงจากการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พบว่า กรณีการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๙๘ ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๐๘ ข. (๑) ลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๐๒ (๓) ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามมาตรา ๒๑๖ เป็นต้น จะเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีที่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดเท่านั้น

การกำหนดลักษณะต้องห้ามมีข้อสังเกตว่า กรณีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือกรณีรอการลงโทษควรที่จะมีการกำหนดข้อยกเว้นในกรณีความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิด

ลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วย ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ควรเป็น คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นสาระสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

๔. ประเด็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชน ตามมาตรา ๒๒ (๙) (ค)

มาตรา ๒๒ (๙) (ค) กำหนดให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจ ในการกำหนดออกระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศในเรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนของคณะกรรมการสรรหา กรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชน คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชน คณะกรรมการจริยธรรม คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่

การที่คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศในเรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนของคณะกรรมการสรรหากรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชน และคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น อาจขัดต่อหลักผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และก่อให้เกิดความเคลือบแคลงในความโปร่งใสของการทำหน้าที่ได้ เนื่องจากเป็นอำนาจในการกำหนด ค่าตอบแทนอันเป็นผลประโยชน์ของตนเอง ทั้งนี้ การกำหนดค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนการทำหน้าที่ ขององค์กรโดยทั่วไปใช้วิธีกำหนดเป็นบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือบัญญัติให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

๕. สิทธิในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชน ตามมาตรา ๓๔

มาตรา ๓๔ กำหนดให้บุคคลสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนได้ หากได้รับความเสียหายจากการกระทำขององค์กรสื่อมวลชนหรือผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนอันเป็นกรณี ผิดผิดหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมสื่อมวลชน

การกำหนดเงื่อนไขของความเสียหายกรณีผิดผิดหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมสื่อมวลชน อาจเป็นอุปสรรคต่อบุคคลที่ต้องการร้องเรียนในกรณีที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหายแต่ไม่ชัดเจน ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำที่ผิดผิดหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมสื่อมวลชนหรือไม่ เพียงใด ดังนั้น เห็นควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ว่า บุคคลที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำขององค์กรสื่อมวลชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนได้ ส่วนเงื่อนไขว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำขององค์กรสื่อมวลชนหรือผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนอันเป็นกรณีผิดผิด หรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมสื่อมวลชนหรือไม่นั้น ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ สื่อมวลชนพิจารณาต่อไป

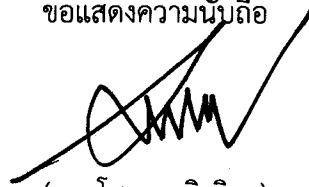
๖. การกำหนดชื่อตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๘

มาตรา ๒๖ กำหนดให้มีผู้อำนวยการทำหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานสภาวิชาชีพ สื่อมวลชน แต่ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๔๘ กำหนดให้ในวาระแรกเริ่ม ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่หน่วยงานธุรการของสภาและคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๖ จนกว่าจะมีสำนักงานและ เลขาธิการตามร่างพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดชื่อตำแหน่งของผู้ที่ทำหน้าที่บริหารสำนักงานสภาวิชาชีพสื่อมวลชน มีความแตกต่างกันระหว่าง “ผู้อำนวยการ” กับ “เลขาธิการ” จึงเห็นควรให้พิจารณากำหนดชื่อตำแหน่งดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายโสพล จริงจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙