

บทที่ 1
บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตนเองโดยผ่านผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ประชาชนเป็นคนเลือกหนทางและวิถีชีวิตให้กับตนเอง การที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสื่อสารกับรัฐบาลได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งที่เป็นสื่อกลางในการบอกทางเลือกต่าง ๆ อย่างเป็นกลาง โดยการทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์ ตรวจสอบ คัดค้านการทำงานของรัฐบาล และคอยรายงานให้ประชาชนทราบ ซึ่งเปรียบเสมือนตะเกียงดวงใหญ่ที่คอยส่องตรงทางแยก เพื่อให้ประชาชนเลือกว่าจะเดินไปในทางใด

เสถียร พันธรังษี (อ้างถึงในถาวร บุญวัฒน์, 2538) กล่าวว่า หนังสือพิมพ์ไม่ใช่ตัวชี้ขาดว่าจะต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ หากแต่หนังสือพิมพ์มีหน้าที่เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนอย่างรวดเร็ว ถูกต้องครบถ้วน ตรงไปตรงมา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริง และสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบการตัดสินใจ และปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

แต่ในการที่หนังสือพิมพ์จะสามารถแสวงหาข้อมูลเพื่อเป็นสื่อกลางในการนำเสนอทางเลือกต่าง ๆ ได้นั้น สิ่งสำคัญที่หนังสือพิมพ์จะต้องมีก็คือ ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ นั่นหมายถึงการมีสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพในการปฏิบัติดำเนินงานนั้น ๆ กล่าวคือ จะต้องปราศจากการควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการที่หนังสือพิมพ์จะทำหน้าที่ได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบแนวความคิดในการปกครองของรัฐบาล หากรัฐบาลปกครองด้วยระบอบเผด็จการ หนทางที่ประชาชนจะได้รับรู้เพื่อเลือกวิถีชีวิตให้กับตนเองย่อมมีน้อยลงไป เพราะหนังสือพิมพ์ย่อมถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเผยแพร่เฉพาะเรื่องที่ รัฐบาลต้องการให้รู้เท่านั้น ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์ก็ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพในการเฝ้าดูการกระทำของรัฐบาล และรายงานให้ประชาชนทราบ

ดังนั้น เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสวงหาข่าวสาร จึงมีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับเสรีภาพของประชาชนในการได้รับข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ กล่าวคือ ประชาชนในประเทศใดได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพในการได้รับข่าวสารข้อมูล หรือการแสดงความคิดเห็นมากเท่าใด สื่อมวลชนก็ย่อมมีเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารอย่างกว้างขวางมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้เสนอข้อมูลและความคิดเห็นให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด (กุลพล พลวัน, 2529 : 593)

จอห์น สจ๊วต มิลล์ (อ้างถึงในดวงใจ เสกธีระ, 2540 : 21) นักปรัชญาชาวอังกฤษ เห็นว่า "เสรีภาพ" คือ ความเป็นอิสระจากรัฐบาล แม้เสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย แต่เสรีภาพบางประการไม่ควรถูกจำกัดเลย คือ เสรีภาพทางมโนธรรม เสรีภาพทางความคิด การพูด และการแสดงความคิดเห็น

มิลล์เห็นว่า ข่าวสารข้อเท็จจริงที่ไปถึงสาธารณชนในบางเรื่องอาจผิดพลาด แต่รัฐก็ไม่ควรมีสิทธิที่จะล่วงเกินหรือตัดสิน เพราะในที่สุดแล้วสาธารณชนย่อมเลือกที่จะย่อยสิ่งเหล่านี้ ได้เองทั้งหมด สัจจะนั้นไม่ว่าจะเผชิญกับสิ่งใดก็ย่อมผุดขึ้นมาอย่างมีชัยในที่สุด ตามกระบวนการพิสูจน์ตัวเองของสัจจะ (Self-Righty Process) และตลาดเสรีแห่งความคิดเห็น (Free Market Place of Idea) ซึ่งแนวคิดของมิลล์เป็นแนวคิดตามแนวทฤษฎีเชิงอิสราพานิยม ที่มีหลักการว่าสื่อมวลชนควรมีเสรีภาพในการรายงานข่าวสาร ต้องไม่มีการตรวจข่าวก่อนการรายงานข่าวสารโดยองค์กรใด ๆ ไม่มีการบังคับให้มีการตีพิมพ์หรือเสนอข่าวสารใด ๆ การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ข้าราชการ หรือพรรคการเมืองถือเป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลการทำงานของรัฐบาล เพราะฉะนั้นจึงไม่ควรถูกลงโทษ

เสลา เชนะรุจิ (2509 : 249) กล่าวว่า "การกำจัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างปราศจากเมตตาการุณา ดังเช่นที่ฮิตเลอร์ปฏิบัติมาแล้วในระบบนาซี ย่อมหมายถึงความทันทุกษ์ทรमानอย่างแสนสาหัสของพลเมืองนับล้าน"

จากทัศนะที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า สิทธิ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นสิ่งจำเป็นสูงสุดที่จะทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกระจกส่องเงา คอยสะท้อนเรื่องราวที่เกิดขึ้นในสังคม และเป็นสุนัขเฝ้าบ้านที่คอยระแวดระวังเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ประชาชนรับรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบทบาทหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ เซมัวร์-เออร์ (Seymour-Ure) ได้อธิบายถึงขอบเขตและหน้าที่ของหนังสือพิมพ์เอาไว้ในหนังสือ The Press, Politics and the Public ดังนี้ (อ้างถึงในพรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, 2520 : ก)

1. หนังสือพิมพ์เป็นสื่อกลางในการติดต่อระหว่างรัฐบาลและประชาชน มีหน้าที่แพร่ข่าวสารและความคิดเห็นของสองสถาบันสู่กันและกัน ซึ่งให้ผู้อ่านได้เห็นว่ามิอะไรเกิดขึ้นบ้างในสังคม และ รัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในกรณีใดบ้าง
2. หนังสือพิมพ์มีหน้าที่สร้างประชาชาติโดยการแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ มีความเห็นเป็นของตนเองและมุ่งความสนใจไปยังเรื่องที่เหมาะสม
3. หนังสือพิมพ์มีหน้าที่รักษา (Guardian) ผลประโยชน์ของประชาชน โดยการตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองให้กระทำหน้าที่ส่วนรวมอย่างแท้จริง มิฉะนั้นหนังสือพิมพ์จะใช้วิธีการเปิดโปงพฤติกรรมอันทุจริตของนักการเมือง โดยในขั้นต้นอาจเป็นการตั้งข้อสงสัยซึ่งจะก่อให้เกิดแรงกดดัน (Pressure) จากประชาชน อันอาจยุติการกระทำที่ทุจริตของนักการเมือง ผู้นั้นได้

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบใดก็ตาม ดูเหมือนว่าสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะถูกลดทอนไปหากแต่เล็กน้อยต่างกัน เพราะแม้ว่ารัฐบาลจะมองเห็นความสำคัญของหนังสือพิมพ์ในการใช้เป็นอาวุธในการเผยแพร่นโยบายและอุดมการณ์ของตน แต่ในขณะเดียวกัน หนังสือพิมพ์ก็มักจะถูกรัฐบาลมองไปว่าเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนในสังคม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ จึงมักจะมีแนวความคิดที่จะควบคุมการเสนอข่าวสารและสาระต่าง ๆ ของหนังสือพิมพ์ให้อยู่ในกรอบตามที่รัฐบาลกำหนด หรือใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ นโยบาย อุดมการณ์ของตนเอง และโจมตีฝ่ายตรงข้ามโดยมีกลวิธีต่าง ๆ กันไป

สำหรับหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ต้องเผชิญกับการควบคุมในการแสวงหา การแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสารจากรัฐบาล รวมทั้งการที่ถูกรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการ ถ่ายทอดนโยบาย อุดมการณ์ และโจมตีฝ่ายตรงข้าม ฯลฯ ซึ่งมีปรากฏมานานแล้ว ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) โดยผู้ที่นำหนังสือพิมพ์มาสู่ประเทศไทยคนแรก คือ หมอ Dan Beach Bradley หรือที่คนไทยเรียกสั้น ๆ ว่า “หมอบรัดเลย์” ซึ่งหมอบรัดเลย์ได้ออกหนังสือพิมพ์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ หนังสือพิมพ์บางกอกกรี๊ดเดอร์ โดยออกฉบับแรกในวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2387 จากนั้นก็ได้มีผู้ออกหนังสือพิมพ์อีกหลายฉบับ โดยในระยะแรกกิจการหนังสือพิมพ์ตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่มาในประเทศไทย ความแตกต่างระหว่าง

การปกครองและขนบธรรมเนียมประเพณี ทำให้หนังสือพิมพ์ของชาวต่างชาติมักเขียนโจมตีรัฐบาลอยู่บ่อย ๆ จริงอยู่แม้ในระยะเริ่มแรกรัชกาลที่ 4 จะทรงพอพระทัยในกิจการหนังสือพิมพ์บางกอกกรีคอร์เดอร์อยู่บ้าง เพราะในระยะแรก ๆ หนังสือพิมพ์ฉบับนั้น ยังมิได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองมากเท่าระยะหลัง ๆ ที่มักจะมีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดพระองค์ไม่ทรงโปรดให้หนังสือพิมพ์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบ้านเมือง ดังพระราชดำริที่ว่า

“...หนังสือพิมพ์ที่ลงเป็นไทยนั้น เมื่อว่าถึงการเมืองนี้ ก็มีแต่บ่นติเตียนทั้งนั้น ไม่มีว่าดี ตั้งแต่เจ้าแผ่นดินลงไปถึงเสนาบดี แลขุนโจรขุนศาล ถูกนิทาทั้งนั้นแทบทุกฉบับ ฤาอย่างหนึ่งก็มีแต่แคะ แต่ยให้เสียเงินเสียทองทำนั่นทำนี่ สั่งให้ลงทุนทำรางรถไฟ ให้ใช้เตลเกรฟ ซ้ำซากซ้ำชีไป....” (จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4, จศ.1227(พ.ศ. 2407)

นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้นที่ทำให้พระองค์ทรงไม่พอพระทัยแล้ว พระองค์ก็ยังทรงมีความเห็นว่าประชาชนไม่ควรเชื่อหนังสือพิมพ์ เพราะการที่ประชาชนส่งข้อเดือดร้อนของตนไปลงหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ นั้นเป็นสิ่งซึ่งสื่อให้เห็นความไม่สุจริต แลไม่น่าเชื่อถือ เพราะหากผู้ใดมีเรื่องเดือดร้อนสามารถถวายฎีกา หรือมีข้อขัดข้องก็ฝากผู้อื่นมาถวายแทนได้ โดยเหตุนี้จึง “ประกาศทั้งหนังสือ และลงหนังสือพิมพ์” มีใจความสำคัญดังนี้

“...หนังสือทั้งแลหนังสือไปลงพิมพ์บ้านหมอมอเมริกันทั้งสองอย่างนี้ จะเชื่อฟังเอาเป็นจริง ไม่ได้ เห็นเป็นพิรุธนัก เพราะใครทำอย่างนี้เห็นชัดว่า เขาว่าตรง ๆ ไม่ได้ จะแกล้งนิทาว่าประจานเขาให้ความอึง ๆ ไปเท่านั้น.... ทางมืออย่างนี้ไม่เดินตามทาง กลับไปลงหนังสือพิมพ์บ้าง ทำหนังสือทั้งบ้างเห็นเป็นพิรุธนัก ถึงจะนับนำค่าชื่อ ฤากล่าวโทษบ้านเมืองต่าง ๆ จะเห็นในหลวงทรงหยิบเรื่องในหนังสือพิมพ์ ออกให้ชำระเอาเป็นเหตุเป็นผลนั้นไม่ได้ ใครไปทำอย่างนั้นเห็นอเยเปล่า ท่านผู้ใดรับหนังสือไปอ่านแล้วอย่าเชื่อฟังเอาเป็นจริง ให้เข้าใจดังประกาศนี้เทอญ....” (เพ็ญอังกถึง)

ถึงแม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 จะมีประกาศออกมาให้ประชาชนอย่าหลงเชื่อข้อความในหนังสือพิมพ์ แต่ยังไม่มีการแสดงถึงการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างชัดเจน จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงขึ้นครองราชย์ การควบคุมหนังสือพิมพ์ในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์มีปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งถึงแม้ว่าพระองค์จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่ร่ำเรียนวิชาความรู้มาจากประเทศตะวันตก ได้รับแนวคิดประชาธิปไตยและวัฒนธรรมตะวันตกมามาก ที่สำคัญพระองค์ทรงมีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง

หนังสือพิมพ์และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นอย่างดี ซึ่งจะเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงยินยอมให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ถึงขนาดมีผู้กล่าวว่าในยุคสมัยแห่งรัชกาลที่ 6 เป็นช่วงแห่งยุคทองของหนังสือพิมพ์ ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยารัษฎานุประดิษฐ์ เจ้าเมืองภูเก็ตว่า

“ ใครจะมีความเห็นอย่างไรคอยชักชวนให้แสดงออกมาอย่างเปิดเผย ดีกว่าที่จะคอยห้ามไม่ให้มันพูด การที่มันพูดออกมาเราก็จะได้รู้ความคิดของมัน ถ้าเมื่อเราเห็นว่ามันมีความคิดผิด เพราะเข้าใจผิด ก็จะได้มีโอกาสชี้แจงให้เข้าใจเสียถูก” (สุกัญญา ตีระวนิช, 2532 : 97)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการให้สิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ก็ยังปรากฏถึงความพยายามของฝ่ายรัฐบาลที่จะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ และมีการแทรกแซงหนังสือพิมพ์โดยวิธีการต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลมองว่าหนังสือพิมพ์ฮึกเหิม บ้างอาจเขียนด่าว่าการบริหารราชการแผ่นดินขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่เหนือกฎหมาย และเป็นสิ่งสูงสุดของแผ่นดินที่ประชาชนชาวไทยทุกคนถูกสั่งสอนมาให้เคารพ เชื่อฟัง และห้ามมิให้ผู้ใดอาจเอื้อม

นอกจากนี้ยังมีการโจมตีพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นสูง ซึ่งถึงแม้ว่าหนังสือพิมพ์บางฉบับต้องแบมือขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบที่ดีจากรัฐบาลอยู่ก็ตาม แต่นั่นไม่ได้ทำให้หนังสือพิมพ์เกิดความเกรงกลัว หรือหันมาเอาใจฝ่ายรัฐบาลเลยแม้แต่น้อย ตรงกันข้ามกลับมีการเขียนโจมตีรัฐบาลไม่เว้นแต่ละวัน ซึ่งไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในอดีต จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลพยายามควบคุมหนังสือพิมพ์ให้อยู่ในกรอบ รวมทั้งใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ความประสงค์ของรัฐบาล เพราะเมื่อหนังสือพิมพ์กล้ามีปากมีเสียงบ้างอาจกับเบื้องสูงเช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นธรรมดาที่ชนชั้นสูงจะต้องออกมาปกป้ององค์พระมหากษัตริย์ และพวกพ้องของตนเอง ดังนั้น จึงเกิดความขัดแย้งกับหนังสือพิมพ์ฝ่ายค้านหลายครั้งหลายครา ดังเช่น ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมิล เจ้าพระยายมราชซึ่งรับผิดชอบเรื่องหนังสือพิมพ์อยู่มีความไม่พอใจหนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมิล จึงคิดจะซื้อหุ้นหนังสือพิมพ์เพื่อตัดปัญหา ดังความเห็นว่

“ ด้วยข้าพระพุทธเจ้ามีความรำคาญเป็นล้นเกล้าฯ ในเรื่องหนังสือพิมพ์เดลิเมิลเที่ยววางความคนโน้นคนนี้ไม่มีที่สิ้นสุด ครั้นจะหยุดเงินบำรุงเสีย บางทีจะยิ่งซ้ำร้าย อาจเป็นเหตุผลใหญ่ไปก็ได้ ไปลองปลุกษาพระยาวิสุตรสาครดิฐ ออกความเห็นชอบกลดีอยู่ คือหนังสือพิมพ์ฉบับนี้เป็น

บริษัท ใคร ๆ ก็ซื้อแชร์ได้ ถ้าพวกเขาซื้อแชร์เป็นแบบไปรษณีย์บ้าง ก็อาจมีเสียงเข้าไปจัดการได้ดีเหมือนกัน ข้าพระพุทธเจ้าเห็นชอบด้วย ตกลงจะหาเงินให้ 10,000 บาท ให้ซื้อในนามพระยาวิสูตรสาครดิฐบ้าง พระยาอรรถการประสิทธิ์บ้าง หลวงสิงห์สาครบ้าง พวกนี้เป็นนักเลงซื้อแชร์ขายแชร์อยู่แล้ว คงไม่มีใครสงสัยอย่างใด ลองแก้ทำนี้ดูสักที บางทีจะเป็นผลสำเร็จได้บ้าง แต่ต้องปิดให้มีมติทีเดียวจึงจะงาม" (สุภัญญา สุตบรรทัด, 2542 : 35)

นอกจากนี้ยังมีกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการหนังสือพิมพ์มากขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ทรงเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดี ในปี พ.ศ. 2455 เพื่อที่จะกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ว่า

"รัฐบาลควรยึดหนังสือพิมพ์เป็นอาวุธ คือใช้หนังสือพิมพ์สำหรับบรรยายความประสงค์ของรัฐบาล แต่ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ที่เดิวนั้นก็เห็นจะขัดข้อง ควรรับอุดหนุนหนังสือพิมพ์ที่มีอยู่แล้วฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นของรัฐบาล แล้วให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นหน้าที่บรรยายการต่าง ๆ ในหน้าที่ของตน ถ้าเช่นนั้นแล้วถึงหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ จะแก้งบรรยายความให้ผิดเพี้ยนไปประการใดก็จะเทียบเคียงกันได้ และจะเป็นการฝึกหัดให้คนไทยเรามีความคิดในการเทียบเคียงข้อความด้วย แต่ต้องมีกฎสำหรับบังคับหนังสือพิมพ์ด้วยเพราะเป็นของคู่กัน" (สุรัตน์ นุ่มนนท์, 2513 : 39)

จากข้อเสนอดังกล่าว ทำให้ปรากฏเห็นหนังสือพิมพ์ที่เป็นของรัฐบาลเกิดขึ้นจำนวนมาก เช่น หนังสือพิมพ์ "ไทย", "ตรุโณวาท" เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกระบอกเสียงที่สำคัญของรัฐบาล มีหน้าที่เป็นสื่อหลักในการตอบโต้กับหนังสือพิมพ์ฝ่ายค้าน และยังใช้ลงบทความพระราชนิพนธ์ของพระองค์อีกด้วย

นอกจากการใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการบรรยายความประสงค์ของรัฐบาลดังกล่าวแล้วยังปรากฏแนวความคิดที่จะควบคุมการเสนอข่าวสารและสาระต่าง ๆ ของหนังสือพิมพ์ให้อยู่ในกรอบ เพื่อป้องกันมิให้ใช้เสรีภาพจนเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นและความมั่นคงของประเทศชาติ โดยมีการตรากฎหมายขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2464 เรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า "พระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2464" สาเหตุของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องมาจากรัฐบาลอ้างเหตุผลว่าหนังสือพิมพ์กลุ่มหนึ่งไม่มีจริยธรรม อาศัยหนังสือพิมพ์ระบายความแค้นใจหนังสือพิมพ์ด้วยกันเอง และบุคคลทั่วไปในลักษณะหมิ่นประมาท

พระราชบัญญัติดังกล่าวเน้นที่การจัดตั้งโรงพิมพ์ แต่การเป็นบรรณาธิการไม่ต้องขออนุญาต หากพบว่ามี การนำเสนอมติที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะลงโทษด้วยการปิดโรงพิมพ์

การออกกฎหมายเพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์มีการดำเนินสืบต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) กล่าวคือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เป็น พระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2470 ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติของบรรณาธิการไว้อย่างถี่ถ้วน ทั้งด้านความสามารถและคุณวุฒิที่ต้องสอบได้มัธยม 6 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในปี พ.ศ. 2475 โดยรัฐบาลคณะกรรมการราษฎร มีการระบุชัดเจนถึงการให้อำนาจกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในการห้ามมิให้มีการโฆษณาหนังสือพิมพ์ทั้งหมด หรือโฆษณาได้เพียงบางส่วน และ/หรือปิดข้อความบางตอนเสียมิให้เห็น ซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ตรวจเองหรือแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ตรวจข่าวก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามหากบรรณาธิการไม่พอใจกับคำสั่ง ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ตรวจข่าวไปยังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ (เอกสารข่าวรัฐสภา, 2529 : 34)

ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 7 เองก็ดี หนังสือพิมพ์ยังคงอยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล มีการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงการปกครองและโจมตีรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ด้วยมองเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง การปกครองในแบบเก่าไม่ดีพอเสียแล้ว ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามกระแสการเคลื่อนไหวของเหล่าปัญญาชนที่รับแนวความคิดมาจากตะวันตก ประกอบกับสถานการณ์รอบนอกประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองกันขนานใหญ่ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในที่สุด โดยทหารกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" ประกอบไปด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน จำนวน 99 คน รวมตัวกันเพื่อทำการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลในปี พ.ศ. 2475 และจุดนี้เองที่สยามมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยึดถือปฏิบัติกันมานับพันปี มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างประเทศตะวันตกในที่สุด

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร ได้ทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองกันทั่วไปว่าจะเป็นผู้ที่แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มนักหนังสือพิมพ์ก็ยังคงเป็นกลุ่มคนที่มีความบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองอย่างสูง ซึ่งส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น หนังสือพิมพ์นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นไปโดยราบรื่น

โดยเห็นได้จากการที่นักหนังสือพิมพ์อาวุโสท่านหนึ่งแห่งศรีกรุง ซึ่งใช้นามแฝงว่า “วิทยาวุฒิ” ได้สรุปบทบาทของหนังสือพิมพ์ อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นว่า

“แรงกระตุ้นและปลุกปั่นที่สำคัญยิ่ง เห็นจะเป็นหนังสือพิมพ์รายวัน ตั้งแต่เริ่มรัชกาลที่ 7 ดูเหมือนจะมีบทบาทรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะในตอนนั้นพวกก่อการ ร.ศ. 130 ได้เข้ามามีบทบาทในหนังสือพิมพ์หลายคน เช่น ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ ร.ท.จตุญ ฌ บางช้าง ร.ต.ป่วย บุญยรัตนพันธ์ ร.ต.สอน วงศ์โต ฯลฯ” (วิทยาวุฒิ (นามแฝง) อ้างในธวัชชัย สันคติประภา, 2541 : 1 - 2)

และเห็นได้ชัดที่สุดจากคำยืนยันของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎร ที่ได้กล่าวว่า

“เมื่อข้าพเจ้ากลับประเทศไทย ในปี พ.ศ.2470 หลังจากที่อยู่ฝรั่งเศสเกือบ 7 ปีนั้นแล้ว ปรากฏว่าชนรุ่นหนุ่มสมัยนั้น ชนิดที่ไม่เคยไปเห็นระบอบประชาธิปไตยในต่างประเทศ แต่ก็มี ความตื่นตัวที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบสมบูรณาญาฯ ทั้งนี้ก็แสดงถึงว่าผู้ที่มีได้มีความเป็นอยู่อย่างระบบศักดินา เกิดจิตสำนึกที่เขาประสบแก่ตนเอง ถึงความไม่เหมาะสมของระบบนั้น และอิทธิพลที่เขาได้รับจากสื่อมวลชนที่มีลักษณะก้าวหน้าในสมัยนั้น เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบศักดินาเป็นระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุนี้พวกข้าพเจ้าจำนวนน้อยที่กลับมาจากยุโรป จึงไม่มีความลำบากนักในการชวนผู้ตื่นตัวในเมืองไทยให้เข้ามาเป็นสมาชิกในคณะราษฎร เพราะเขามีพื้นฐานแห่งความต้องการนั้นอยู่แล้ว” (เพ็ญอ้างถึง)

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ กลับเป็นเหตุการณ์หนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์หนังสือพิมพ์ไทยที่ต้องจารึกไว้ เพราะแทนที่จะเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยเต็มใบ แต่กลับกลายเป็นฝ่ายรัฐบาลและข้าราชการต่างแย่งชิงอำนาจกันเอง และมีความพยายามที่จะปกครองประเทศแบบเผด็จการมากขึ้น โดยเฉพาะในยุคสมัยของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ใช้วิธีการรุนแรงและเข้มงวดในการควบคุมหนังสือพิมพ์ให้ปฏิบัติตามนโยบายของตน หนังสือพิมพ์ที่เคยให้การสนับสนุนกลับถูกลิดรอนสิทธิ หน้าที และเสรีภาพในการแสวงหาข้อมูล และการแสดงความคิด จนทำให้วงการหนังสือพิมพ์สิ้นชะเทือนอย่างรุนแรง

ในช่วงสองปีแรกของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมีคำสั่งปิดหนังสือพิมพ์เป็นจำนวนมากในสมัยของพระยามโนปกรณนิติธาดา แม้แต่ในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาที่เคยให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เสรีภาพในวันที่ 22 สิงหาคม 2476 ว่าจะไม่ใช้อำนาจกับหนังสือพิมพ์ ดังความว่า

“ข้าพเจ้าจะให้สิทธิแก่หนังสือพิมพ์เต็มที่ ข้าพเจ้าไม่ชอบการใช้อำนาจปิดปากกัน ถ้าว่าจะมีการปิดหนังสือพิมพ์กันต่อไปก็ต้องมีการไต่สวนพิจารณากันอย่างชัดเจนเสียก่อนว่าหนังสือพิมพ์นั้นมีเจตนามุ่งร้ายต่อชาติเป็นแน่แท้ ข้าพเจ้าจะให้หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์อย่างเต็มที่ ขออย่างเดียวว่าให้มีความยุติธรรมตรงไปตรงมา ข้าพเจ้ามีน้ำใจเป็นนักกีฬาพอจะทนฟังคนตีขมได้ แม้แต่ข้าพเจ้าเองจะถูก “ด่า” จากหนังสือพิมพ์ข้าพเจ้าก็เต็มใจฟัง”

อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดกบฏวรวรเดชในเดือนตุลาคม 2476 ก็ได้มีการกวาดล้างหนังสือพิมพ์ครั้งใหญ่ รัฐบาลอ้างความจำเป็นที่จะต้องควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด โดยตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดี ดำเนินคดีนักหนังสือพิมพ์หลายคน เช่น หลุย คีรีวัต เทอญ มหาเปารยะ พระยาศรภักย์ พิพัฒน์ และ ม.ร.ว.นิมิตรมงคล นวรัตน์ นักหนังสือพิมพ์ผู้มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับรัฐบาล

การควบคุมหนังสือพิมพ์ดำเนินมาจนถึงสมัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และมีท่าทีที่รุนแรงมากขึ้น เพราะสถานการณ์ของประเทศที่นอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาภายในประเทศ ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่ย่ำแย่มาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ในสมัยแห่ง รัชกาลที่ 6 แล้ว ยังต้องเผชิญกับสงครามโลกครั้งที่ 2 การเข้ามายุติเป็นฐานที่มั่นของประเทศญี่ปุ่น และการแพร่ระบาดของลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังนั้นการยึดถือระบอบการปกครองแบบลัทธิอำนาจนิยมหรือเผด็จการ จึงดูจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดของรัฐบาลในขณะนั้น รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่เข้มงวดต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นอันมาก หนังสือพิมพ์หลายฉบับถูกทุบแท่นพิมพ์และสั่งปิดโรงพิมพ์ หลายฉบับถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลโดยสมัครใจและจำยอม ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตนเอง

การปกครองแบบเผด็จการและวิธีการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างรุนแรงและเข้มงวดเหล่านี้ มีปรากฏในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อีกครั้ง และดูเหมือนว่าจะรุนแรงยิ่งกว่าในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเสียอีก ซึ่งถึงแม้จอมพลสฤษดิ์จะเคยมีนโยบายในการที่จะไม่ควบคุมสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในช่วงแรกของการขึ้นครองอำนาจ แต่ท้ายที่สุดแล้ว ก็ได้มีการจำกัดบทบาท

หน้าที่ สิทธิ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ด้วยวิธีการเฉียบขาดอย่างไม่เคยมีมาก่อน จนเรียกได้ว่าเป็น ยุคมืดแห่งวงการหนังสือพิมพ์

การจำกัดบทบาทหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เป็นวิธีแห่งการควบคุมให้อยู่ในกรอบตามที่รัฐบาลต้องการ การศึกษาวิธีการควบคุมหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในช่วงของ รัฐบาลเผด็จการดูจะเป็นการหาคำตอบได้ดีว่าด้วยบริบทต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลได้จัดการอย่างไรกับหนังสือพิมพ์ และส่งผลอย่างไรกับวงการหนังสือพิมพ์ ดังนั้น การศึกษาการควบคุมและการใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลในระหว่างยุคการปกครองโดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันเป็นยุคที่หนังสือพิมพ์เข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนในสังคมและการเมืองขณะนั้น กับสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อีกหนึ่งจอมพลผู้เผด็จการ ซึ่งถือเป็นยุคมืดของวงการหนังสือพิมพ์ การจัดการกับหนังสือพิมพ์ทั้งสองสมัย ซึ่งเป็นลักษณะเผด็จการทั้งคู่ เป็นสิ่งที่น่าศึกษาและนำมาเปรียบเทียบดู พฤติกรรมของหนังสือพิมพ์และการจัดการกับหนังสือพิมพ์ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยที่มีสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศที่แตกต่างกัน

ปัญหานำวิจัย

1. ในช่วงยุคของการขึ้นครองอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้หนังสือพิมพ์เพื่อประโยชน์ของตนเองอย่างไร
2. ลักษณะการควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความคล้ายคลึงหรือปรับเปลี่ยนอย่างไร
3. มีเหตุจูงใจใดหรือบริบทแวดล้อมอะไรที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การควบคุมหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือ และมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างไร
4. มีบุคคลหรือคณะบุคคลใด ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมและการใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์
5. การควบคุมและการใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์ในยุคดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อวงการหนังสือพิมพ์ขณะนั้นอย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาว่าช่วงเวลาแห่งการขึ้นครองอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการนั้น รัฐบาลได้ใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์ภายใต้ บริบททางการเมือง การต่างประเทศ สังคม เศรษฐกิจของประเทศอย่างไร
2. เพื่อศึกษาว่าการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยรัฐบาล ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพ ของหนังสือพิมพ์ อันกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หนังสือพิมพ์วงการหนังสือพิมพ์ในยุคสมัย ดังกล่าวอย่างไร และหนังสือพิมพ์ได้มีการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของตนเองอย่างไร
3. เพื่อศึกษาว่าการควบคุมดังกล่าวมีบุคคลใดหรือคณะใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องบ้าง และเพราะเหตุใด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิธีในการควบคุมและการใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือของ รัฐบาลทั้งสองสมัย ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างการรักษาสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของ ประชาชนตามหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย โดยมีหนังสือพิมพ์เป็นตัวแทน กับการรักษาเสถียรภาพ ของรัฐบาลในขณะที่ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและปัญหาจากสถานการณ์ ต่างประเทศ
2. ทำให้เข้าใจถึงความสำคัญของสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์กับ ต่างประเทศที่มีผลต่อการควบคุมและการใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์
3. จากการที่ได้ทราบถึงวิธีและปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดการควบคุมและการใช้ ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล จะทำให้ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่างในวิธีการ ควบคุมและการใช้หนังสือพิมพ์ของรัฐบาล
4. ทำให้ได้ทราบและเข้าใจถึงวิกฤติแห่งวิวัฒนาการหนังสือพิมพ์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว
5. เป็นประโยชน์และแนวทางในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมและการใช้ประโยชน์ จากหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลในยุคสมัยต่อไป