



บทสรุปและการเสนอแนะ

บทสรุป

ในการศึกษาเรื่องสมำพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยกับคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 นี้ เป็นการศึกษาถึงบทบาททางด้านการเรียกร้องของสมำพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในการผลักดันให้ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42

สาเหตุที่ทำให้สมำพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยต้องมีการเรียกร้องในครั้งนั้น ก็เนื่องมาจากว่า คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 นั้น เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงที่มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ และเป็นกฎหมายเฉพาะกิจ ดังนั้นเมื่อบ้านเมืองสงบเรียบร้อยดีแล้ว กฎหมายฉบับนี้ควรถูกยกเลิกเสีย กฎหมายฉบับนี้ก็เปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในทางที่เป็นโทษแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เป็นกฎหมายที่ปิดกั้นเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของนักหนังสือพิมพ์ เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือของรัฐมากกว่าเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยหรือคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน

การศึกษาเรื่องนี้ทำการศึกษาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละยุคสมัยด้วย อันเนื่องมาจากว่า สภาพแวดล้อมทั้ง 3 ด้านนี้ เป็นตัวแปรสำคัญที่เป็นส่วนผลักดันให้เกิดการยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ได้สำเร็จด้วย

จากการศึกษาพบว่าในช่วงสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การเรียกร้องของบรรดานักหนังสือพิมพ์ยังมิได้มีการรวมตัว

เป็นกลุ่มแน่นอนชัดเจน โดยจะทำการเรียกร้องในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational interest groups) แต่เป็นกลุ่มสมาคมต่าง ๆ ของบรรดานักหนังสือพิมพ์ ดำเนินการส่งตัวแทนของสมาคมใดสมาคมหนึ่งเข้ายื่นเรื่องเรียกร้องโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และการกระทำการเรียกร้องนั้นมิได้กระทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุที่มิได้กระทำการเรียกร้องอย่างต่อเนื่องนั้น คือ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคนั้น มิได้เป็นส่วนที่เอื้ออำนวยในการยื่นข้อเสนอกการเรียกร้องด้วย

สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไม่ค่อยมีเสถียรภาพมากนัก เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐบาลเพิ่งรวมตัวกันภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อปี 2519 ถ้ามองในด้านความพร้อมแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังค่อนข้างใหม่ ประกอบกับในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่มีปัญหาทางด้านการคุกคามของกษัตริย์คอมมิวนิสต์ รัฐบาลจึงหันมาให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าวค่อนข้างมาก หนังสือพิมพ์จึงกลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องคอยให้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก และได้ใช้กฎหมายควบคุมอย่างเข้มงวด เศรษฐกิจในยุคนั้นตกต่ำมาก การลงทุนจากต่างชาติลดลงอย่างมาก บ้านเมืองในยุคนั้นจึงอยู่ในช่วงวิกฤตทุกด้าน มิว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ดูเหมือนจะดีขึ้น เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ ในสมัยนั้น เริ่มที่จะสดใสขึ้น มีการติดต่อสัมพันธ์กับชาวต่างประเทศมากขึ้น ทำให้มีการลงทุนจากชาวต่างชาติในประเทศเพิ่มมากขึ้น

ครั้นเมื่อถึงสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาพการณ์โดยรวมตั้งแต่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศ จนกระทั่งลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี นั้น พบว่าเหตุการณ์ทางด้านการเมืองค่อนข้างจะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่สภาวะทางเศรษฐกิจนั้นมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น หนังสือพิมพ์เริ่มทำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในกระบวนการผลิต การเรียกร้องในยุคนั้นเริ่มกระทำในรูปของกลุ่ม "สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย" บ้างแล้ว แต่การเรียกร้องในยุคนั้น ก็ทำได้ประสบความสำเร็จไม่ เนื่องจากเกิดการยุบสภาเสียก่อน

หลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ขึ้น ทำให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีของไทย ซึ่งตลอดระยะเวลาที่มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ใช้ นั้น คือในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จนกระทั่งถึงยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีเพียงยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย เท่านั้น ที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้ยุคนี้เป็นยุคแห่งประชาธิปไตยที่แบ่งบานเต็มที่ ประชาชนมีการตื่นตัวทางการเมืองสูง ซึ่งวัดได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 สูงถึงร้อยละ 63.56 ซึ่งมากเป็นประวัติการณ์ เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองมาก ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ต่างชาติมาทำการลงทุนในเมืองไทยสูงมากขึ้นกว่าทุกยุคที่ผ่านมา และในยุคนี้การเรียกร้องของบรรดานักหนังสือพิมพ์ให้ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ได้เริ่มทำการเรียกร้องภายใต้ชื่อ "สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย" เพื่อให้อย่างเดียว เพื่อให้เป็นเอกภาพของการเรียกร้องในแนวทางเดียวกัน ในยุคนี้ได้มีการเรียกร้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา โดยใช้ทั้งวิธีการเรียกร้องแบบยื่นข้อเสนอลูกค้าออกค่าแกลงการมีส่วนร่วมต่าง ๆ เข้าพบนายกรัฐมนตรีโดยตรง รวมทั้งเข้าร่วมประชุมร่วมกับฝ่ายกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น เป็นประธานการประชุม พร้อมทั้งได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในการเรียกร้องได้ขยายวงกว้างไปถึงบรรดานักวิชาการ นักศึกษา ประชาชน ได้ให้ความร่วมมือกับทางสมาพันธ์ทำหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยด้วย โดยได้เรียกร้องให้ทางรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เสีย ดังนั้นในที่สุดยุคแห่งประชาธิปไตย จึงมีอาจจะทนต่อกระแสการเรียกร้องจากหลาย ๆ ฝ่าย รวมทั้งบ้านเมืองในยุคนี้มีเศรษฐกิจที่เติบโตสูง มีการลงทุนจากต่างชาติอย่างมหาศาล จึงเป็นอันต้องยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 โดยออกเป็นพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2533

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 นั้น เป็นคำสั่งที่ออกมามีผลกระทบต่อคนทำงานหนังสือพิมพ์โดยตรง เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนในวงการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ทำให้หนังสือพิมพ์ไม่มีสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวสารที่แท้จริง ซึ่งคำสั่งนี้ มีข้อบังคับที่เข้มงวดมาก และคำสั่งคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 42 นี้ ได้มีวิวัฒนาการมาจากคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครอง

แผ่นดินฉบับที่ 5, ฉบับที่ 10 ฉบับที่ 20 และฉบับที่ 36 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ แต่เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น จึงได้ยกเลิกฉบับเก่า ๆ เสีย โดยออกคำสั่งฉบับใหม่ขึ้นมาแทน นั่นก็คือคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 จากรัฐบาลขุนนางชาตินทร์ กรีวิเชียร และสุพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ การเรียกร้องให้ยกเลิกคำสั่งฯ ที่เกิดขึ้น มิได้รับการสนใจจากรัฐบาลทั้ง 2 ชุดนี้เลย แต่มารัฐบาลสุพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้น กฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2525 โดยนายวัฒนา อิศวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรปราการ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ซึ่งในที่สุดได้มีการแก้ไขคำสั่งนี้โดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดค่าอุดหนุนของหนังสือพิมพ์ที่ถูกสั่งถอนใบอนุญาตแทนที่จะให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาดค่าอุดหนุนเหมือนก่อน และในที่สุดคำสั่งฉบับที่ 42 นี้ได้มีการยกเลิกไปในยุคของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำสั่งฯ ฉบับนี้ได้ค่อย ๆ มีการลดความรุนแรงลงในเรื่องของการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายฉบับนี้

ในสมัยของนายชาตินทร์ กรีวิเชียร มีมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะการสั่งปิดหนังสือพิมพ์คิดเป็นร้อยละ 11.46 ส่วนการสั่งถอนและการสั่งพักใช้ใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์นั้นคิดเป็นร้อยละ 64.70 และร้อยละ 23.53

ในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลได้ใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ในรูปของการสั่งถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์เพียงมาตรการเดียวเท่านั้น

ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาตรการควบคุมหนังสือพิมพ์ลดความรุนแรงลง โดยมีการตัดเตือนก่อนที่จะมีการสั่งถอนใบอนุญาตคิดเป็นร้อยละ 72.72 เมื่อเทียบกับการสั่งถอนใบอนุญาต มีเพียงร้อยละ 27.27 เท่านั้น

ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการตกเดือน 17 ครั้งจากทั้งหมด 18 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 94.45 และมีการสั่งถอนใบอนุญาตเพียงครั้งเดียว

จากผลการศึกษาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของรัฐบาลแต่ละสมัยที่ได้มีการใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ปรากฏว่ายุคสมัยของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จนกระทั่งถึงยุคสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีสภาพทางการเมืองที่เหมือนกันคือ เป็นสภาพที่มีความเป็นประชาธิปไตยต่ำกว่าในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ อันเนื่องมาจาก การเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร, พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้น มาจากการแต่งตั้ง แต่ทางด้านพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้น เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการเลือกตั้งเข้ามาของประชาชน จึงเป็นส่วนที่ทำให้การเรียกร้องของประชาชนสู่รัฐบาล ในยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเต็มที่ รวมทั้งประชาชนในยุคนั้นได้มีการตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่แตกต่างจากยุครัฐบาลนายธานินทร์, พลเอกเกรียงศักดิ์ และพลเอกเปรม อย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งสภาพทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างมากเป็นยุคของนายธานินทร์ ค่อย ๆ มีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นในสมัยพลเอกเปรม และมาเจริญสูงสุดในยุคของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงเป็นสิ่งที่ส่งผลให้การเรียกร้องในยุคนั้นของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประสบผลสำเร็จ

การเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องสัมพันธภาพหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยกับคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 นี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะดังนี้คือ

ถึงแม้ว่าจะมีการออกพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ไปแล้วนั้น แต่สิ่งที่ยังเป็นกฎหมายควบคุมหนังสือพิมพ์นั้น ยังมีอยู่อีกหลายฉบับ อันได้แก่

- 1.1 พระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484
- 1.2 ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดฐาน

หมิ่นประมาท ฯลฯ

- 1.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิดทางแพ่ง
- 1.4 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการละเมิดอำนาจศาลในการเสนอข้าวการพิจารณาคดีที่ขึ้นไปสู่ศาลแล้ว
- 1.5 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494
- 1.6 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521
- 1.7 กฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับธุรกิจและโฆษณา

ในกฎหมายที่ควบคุมหนังสือพิมพ์ทั้ง 7 ฉบับ นี้ ฉบับที่หนังสือพิมพ์เห็นว่าร้ายแรงมากที่สุดยิ่งกว่าคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ก็คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นการให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจปิดหนังสือพิมพ์ได้เช่นกัน ซึ่งถ้าต้องการศึกษาถึงบทบาทการเรียกร้องของบรรดากลุ่มนักหนังสือพิมพ์ ควรจะได้ทำการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการเรียกร้องให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และอาจนำมาเปรียบเทียบกับวิธีการเรียกร้องให้มีการยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ด้วยว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้มีการเรียกร้องได้สำเร็จ เพราะการเคลื่อนไหวของบรรดานักหนังสือพิมพ์ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพิมพ์พ.ศ. 2484 ได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 แต่เรื่องของพระราชบัญญัติการพิมพ์นั้น ยังมีได้มีการยกเลิก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย