

บทที่ 5

สรุปและขอเสนอแนะ



สรุป

จากการศึกษาถึงปัญหาเรื่อง เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย ซึ่งการศึกษาเรื่องนี้ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศประกอบการศึกษาค้นคว้า นั้น ฉะนั้น การสรุปในส่วนนี้จึงใคร่ที่จะขอกล่าวสรุปแยกออกเป็นสองส่วน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจโดยจะแยกสรุปออกเป็นปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยส่วนหนึ่ง และปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยอีกส่วนหนึ่ง

ปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย

การศึกษาเรื่องกฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ ดังที่ได้เสนอในบทที่ 1 บทที่ 2 และบทที่ 4 นั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ควบคุมกิจการพิมพ์มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ และได้วิวัฒนาการมาจนกระทั่งเกิดเป็นกฎหมายการพิมพ์ในปัจจุบัน ปัญหาในเรื่องเสรีภาพหนังสือพิมพ์ก็ผิดแผกแตกต่างกันไปตามความเจริญของแต่ละยุคสมัย ดังจะได้สรุปโดยย่อเพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ

1. กฎหมายที่ควบคุมการพิมพ์มีจุดเริ่มต้นมาจากกฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายหมิ่นประมาทได้เริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1166 หรือ กฎหมายตราสามดวง การหมิ่นประมาทตามกฎหมายฉบับนี้เป็น การวางขอบเขตของการใช้คำพูด เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนกระทำความผิดต่อแผ่นดิน หรือขาดความสามัคคีต่อพระเจ้าแผ่นดิน และป้องกันการว่ากล่าวประจานกันโดยไร้เหตุผลเท่านั้น มิได้มีขอบเขตกว้างไปถึงการพิมพ์ กฎหมายตราสามดวงนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่เป็นจุดเริ่มต้น ในการออกำเนกกฎหมายที่ควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

นั่นเอง

ปลายสมัยรัชกาลที่ 3 หนังสือพิมพ์ไคบุตซึน และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ผู้ปกครองบ้านเมืองได้เริ่มเห็นความสำคัญของหนังสือพิมพ์ที่มีบทบาทต่อทางราชการบ้านเมืองเกี่ยวกับงานบริหารราชการ จึงมีการออกประกาศฉบับหนึ่ง เรียกว่า "ประกาศทิ้งหนังสือและลงหนังสือพิมพ์" อาจนับได้ว่าประกาศนี้เป็นกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์เป็นฉบับแรก ต่อมากฎหมายควบคุมหนังสือพิมพ์ก็วิวัฒนาการเรื่อยมาจนมีสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. ในระยะแรกเริ่มของการเกิดหนังสือพิมพ์ ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ยังมีไม่มากนัก แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 จะปรากฏคดีหมิ่นประมาททางหนังสือพิมพ์เกิดขึ้นเป็นคดีแรก ระหว่างหมอบรัดเลย์ในฐานะเจ้าของและบรรณาธิการหนังสือพิมพ์บางกอกริคอร์ดเกอร์ กับกงสุลฝรั่งเศสก็ตาม เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่เกิดขึ้นในคดีนี้ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับชาวต่างประเทศ ซึ่งชาวต่างประเทศเป็นบุคคลที่ได้รับการศึกษามีพื้นความรู้มากกว่าประชาชนชาวไทย จึงทำให้มีความสนใจและตื่นตัวในเรื่องเสรีภาพ และอีกประการหนึ่ง สังคมไทยในสมัยนั้น การศึกษายังเป็นเรื่องจำกัดอยู่เฉพาะชนชั้นสูง จึงทำให้สภาพแวดล้อมในสังคมไม่เจริญก้าวหน้า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา ความสนใจในปัญหามานเมืองและปัญหาแวดล้อมอื่น ๆ จึงไม่เกิดขึ้น ประชาชนจึงทำมาหากินไปวัน ๆ ปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์จึงไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนในสมัยนั้น

3. สมัยรัชกาลที่ 5 บ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างมาก โดยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ และนักเรียนไทยที่เป็นลูกหลานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้มีโอกาสไปศึกษาต่อต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ได้รับวัฒนธรรม แนวความคิดจากตะวันตกนำมาพัฒนาบ้านเมือง กิจกรรมหนังสือพิมพ์ก็เช่นเดียวกันได้พัฒนาก้าวหน้ามาเป็นลำดับ

เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 6 เป็นสมัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในประวัติศาสตร์ เป็นยุคที่กิจการหนังสือพิมพ์มีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

คิดเห็น เจริญรุ่งเรืองถึงขีดสูงสุดจนอาจกล่าวได้ว่าไม่มียุคสมัยใดจะเทียบเคียงได้ มูลเหตุที่ทำให้กิจการหนังสือพิมพ์ในสมัยรัชการที่ 6 เจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมากนั้นมีเหตุและสิ่งแวดล้อมหลายประการ กล่าวคือ ประการแรกได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีการจัดตั้งคลังออมสิน ซึ่งเป็นทางหนึ่งช่วยฐานะการเงินของประเทศ ราษฎรมีเงินเก็บออมทำให้ฐานะดีขึ้นจึงส่งผลให้ประชาชนมีเงินซื้อหนังสือพิมพ์อ่าน เพราะในสมัยนั้นหนังสือพิมพ์เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ถ้าคนยังมีไม่พอกินยอมจะไม่ซื้ออ่าน ประการที่สอง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษา มีการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องเรียนหนังสือในโรงเรียนจนครบอายุ 14 ปีบริบูรณ์ โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน จึงทำให้คนอ่านหนังสือออกมากขึ้น ประการที่สาม ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง ทั้งนี้เพราะสถานการณ์ของโลกที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศในขณะนั้น มีส่วนส่งผลให้คนไทยสนใจในเรื่องการเมือง การปกครอง เกิดความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ประการสุดท้าย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสนพระทัยและโปรดปรานงานหนังสือพิมพ์เป็นอย่างมาก จึงทำให้กิจการหนังสือพิมพ์กลายเป็นกิจการที่ได้รับความสนใจจากพระเจ้าแผ่นดิน จึงเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว

ส่วนปัจจัยหรือสาเหตุที่ส่งเสริมหรือทำให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพอย่างมากมาจนอาจกล่าวได้ว่า ไม่มียุคสมัยใดจะเทียบเคียงได้ก็มีอยู่หลายประการ คือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นนักหนังสือพิมพ์และนักประพันธ์ ทรงสนับสนุนให้ออกหนังสือพิมพ์และพระองค์เองก็ได้ออกหนังสือพิมพ์ "คูลิตสมิต" ทรงส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนให้มีสิทธิในการปกครอง เริ่มฝึกหัดอบรมผู้ใกล้ชิดให้รู้จักปกครองตนเอง โดยจัดตั้งเนื่อที่ตอนหนึ่งในพระราชวังคูลิตให้เป็นประเทศเล็ก ๆ ชื่อ คูลิตธานี จัดการปกครองแบบเทศบาล มีธรรมนูญลักษณะการปกครอง มีสภาการปกครอง องค์การในการบริหารอื่น ๆ นอกจากนั้นทรงหนุนบำรุงการศึกษา และทรงส่งเสริมให้ประชาชนมีความรักชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ และทรงไม่ถือพระองค์ แม้ว่าจะมีคำวิพากษ์วิจารณ์ที่รุนแรง

สิ่งสำคัญที่สุดเกี่ยวกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยนี้ก็คือ การที่พระมหากษัตริย์เข้ามามีส่วนร่วมในวงการหนังสือพิมพ์ พระองค์ทรงประพันธ์บทความต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งมีการวิพากษ์วิจารณ์ลงหนังสือพิมพ์ จึงทำให้นักหนังสือพิมพ์เห็นแบบอย่างและความมีน้ำพระทัยที่เปิดกว้างของพระองค์ หนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นจึงมีบทความวิพากษ์วิจารณ์ในปัญหาบ้านเมือง และอื่น ๆ อย่างมากมาย พระองค์ทรงแสดงให้เห็นว่า ทรงสนับสนุนให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระองค์ทรงปะทะคารมกับนักหนังสือพิมพ์ผู้หนึ่ง โดยพระองค์ทรงเขียนบทความชักชวนให้ประชาชนสละเงินเพื่อซื้อเรือรบไว้ป้องกันประเทศ แต่ได้รับการคัดค้านจากหนังสือพิมพ์ผู้หนึ่ง กรณีเรื่องนี้มีการโต้ตอบกันรุนแรงโดยบทความหลายฉบับและผู้ที่ถูกคัดค้านก็เป็นข้าราชการมีตำแหน่งเจ้ากรมพระธรรมนูญทหารเรือ แต่พระองค์ก็มีทรงถือโทษโกรธ ชำยงกลับชมเชยในการมีส่วนช่วยแสดงความคิดเห็นในการปกครองบ้านเมืองของท่านผู้นี้ พร้อมทั้งพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้อีกด้วย

4. กฎหมายการพิมพ์ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 6 เหตุเป็นเพราะกิจการหนังสือพิมพ์สมัยนั้นเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จึงมีผู้ออกหนังสือพิมพ์และนิตยสารต่าง ๆ มากมายหลายฉบับ บรรดาผู้จัดทำหนังสือเหล่านี้มีทั้งดีและเลวปะปนกัน ฉะนั้น จึงเกิดมีการใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือกล่าวโจมตีใส่ร้ายป้ายสีกันในเรื่องส่วนตัว และมีการโจมตีการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงมีการเสนอกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ และเพื่อจำกัดความรับผิดชอบของบุคคลผู้ประกอบกิจการพิมพ์ การโฆษณา และแจกจ่ายหนังสือพิมพ์เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ กฎหมายที่ออกมาควบคุม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุด เอกสาร และหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2465 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้นับเป็นกฎหมายการพิมพ์ฉบับแรกของประเทศไทย กฎหมายการพิมพ์ฉบับแรกยังมีข้อจำกัดในการควบคุมการพิมพ์ยังไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ขอบเขตของกฎหมายมุ่งจำกัดอยู่เฉพาะกับการใช้เครื่องพิมพ์และการเป็นเจ้าของโรงพิมพ์ ผู้ใดจะมีเครื่องพิมพ์ไว้ใช้ในงานพิมพ์จะต้องขออนุญาตจากทางราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยสมุด เอกสาร และหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2465 และประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุด เอกสาร

และหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2470 ไซบิงคับแทน กฎหมายฉบับนี้ได้ทำการปรับปรุงโดยเพิ่มหลักการกำหนดให้การเป็นบรรณาธิการต้องขออนุญาตเช่นเดียวกับการขอเป็นเจ้าของโรงพิมพ์ และสามารถถอนใบอนุญาตการขอเป็นบรรณาธิการได้ตามเหตุที่กฎหมายกำหนด ปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลปฏิวัติได้ตราพระราชบัญญัติสมุด เอกสาร และหนังสือพิมพ์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ออกไซบิงคับกฎหมายการพิมพ์ฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่นำเอาหลักการ "การตรวจข่าวก่อนโฆษณา" มาใช้ โดยคณะกรรมการราษฎรให้เหตุผลในการที่ต้องมี "การตรวจข่าวก่อนโฆษณา" ว่า การควบคุมหนังสือพิมพ์ตามกฎหมายการพิมพ์ฉบับก่อน เมื่อหนังสือพิมพ์ลงข่าวด้วยการกล่าวร้ายเสียชื่อเสียงหรือยุยงส่งเสริมให้เกิดความแตกร้าง อันเป็นเหตุนำมาซึ่งความไม่สงบภายในบ้านเมือง เจ้าพนักงานไม่มีทางทำอย่างอื่นได้นอกจากการปิดหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นการเคืองครอนแก่คนงานซึ่งเป็นลูกจ้างชั้นผู้น้อย แต่รัฐบาลนี้ไม่มีนโยบายจะปิดหนังสือพิมพ์ ฉะนั้น เพื่อผ่อนผันปัญหาความเคืองครอนนี้ จึงมีการนำหลักการการตรวจข่าวก่อนโฆษณามาใช้ โดยเจ้าพนักงานจะตรวจข่าวก่อนที่จะลงโฆษณาว่า สมควรจะให้ลงโฆษณาหรือไม่ ดังนั้น การปิดหนังสือพิมพ์จึงไม่มีความจำเป็น

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2476 เพื่อทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยสมุด เอกสาร และหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2470 และฉบับ พ.ศ. 2476 สาระของกฎหมายฉบับนี้เป็นการส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ให้มากยิ่งขึ้นกว่ากฎหมายการพิมพ์เดิม เช่น การที่เจ้าพนักงานถอนใบอนุญาตการเป็นบรรณาธิการหรือการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นบรรณาธิการ ให้ผู้เสียหายมีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 7 วัน เป็นต้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2484 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 แทนกฎหมายการพิมพ์เดิม พระราชบัญญัตินี้ได้ไซบิงคับมาจนถึงปัจจุบัน เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็เพราะกฎหมายการพิมพ์เดิม ล้าสมัยจึงต้องทำการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

5. กฎหมายพิเศษที่ควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์ กฎหมายพิเศษที่ควบคุมหนังสือพิมพ์ มีจุดกำเนิดครั้งแรกในปี พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ

การปกครองประเทศ คณะปฏิวัติออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 มาควบคุมหนังสือพิมพ์ โดยให้เหตุผลว่าหนังสือพิมพ์บางฉบับกระทำการไม่เหมาะสมอันอาจส่งผลร้ายแก่ประเทศ และความสงบสุขภายในประเทศ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ระวังเหตุได้ทันทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อระงับความเสียหายดังกล่าว ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ใช้บังคับจนถึง พ.ศ. 2518 จึงถูกยกเลิกไป

หลังจากมีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้กระทำการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และได้มีการออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มาเพื่อควบคุมสิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์อย่างเคร่งครัด เนื้อหาสาระของคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 สามารถควบคุมจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์ได้กว้างขวางกว่า กล่าวคือ ได้มีการเติมคำว่า "รูปภาพ" เพิ่มลงไปในกฎหมาย เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายสองฉบับดังกล่าว ทำให้สรุปได้ว่า คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เป็นกฎหมายที่ลอกเลียนแบบมาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 นั้นเอง

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 และคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 จัดได้ว่า เป็นกฎหมายพิเศษที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ที่ใช้บังคับอยู่ คงจะเห็นได้ว่า เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ร่างขึ้น ซึ่งผิดแผกไปจากพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา ฉะนั้น การควบคุมหนังสือพิมพ์ในปัจจุบันนอกจากจะใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 แล้ว ยังมีกฎหมายการพิมพ์พิเศษดังกล่าวควบคุมอยู่อีกด้วย

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการกล่าวขวัญถึงกันมากในแง่ที่ว่าให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมาก และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้อย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น กล่าวคือ ได้บัญญัติถึงการปิดโรงพิมพ์หรือการห้ามทำการพิมพ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่คำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ นอกจากนั้นยังวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการตรวจข่าวก่อนโฆษณา (CENSOR) โดยกำหนดว่า การตรวจข่าวก่อนโฆษณาของพนักงาน

เจ้าหน้าที่จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือมีประกาศใช้ กฎอัยการศึก และจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษา ความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับ ความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

หลักประกันเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้ ได้เคย มีการบัญญัติไว้ในอดีตแล้ว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ก็ได้มี บทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ทุกประการ เมื่อพิจารณาหลักประกันเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ทั้ง 2 ประการดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ให้เพียงพอขึ้น จึงได้ บัญญัติหลักประกันเสรีภาพลงในรัฐธรรมนูญอันถือเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดของบรรดากฎหมาย ต่าง ๆ ภายในรัฐ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้เช่นนี้ บรรดากฎหมายอื่นใดโดยไม่สามารถขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ถ้ามีกฎหมายฉบับใดขัดหรือแย้ง กับรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายฉบับนั้นก็จะตกเป็นอันไร้ผลไม่สามารถบังคับใช้ได้

ในการพิจารณาหลักประกันเสรีภาพหนังสือพิมพ์ตามที่กล่าวมา ใครจะขอพิจารณา หลักการเรื่องการห้ามตรวจข่าวก่อนโฆษณาเสียก่อน การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำหลักการ ห้ามตรวจข่าวก่อน โฆษณามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ เท่ากับเป็นการให้หลักประกันด้าน เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ และเป็นการคุ้มครองหนังสือพิมพ์ให้สามารถดำเนินงานได้ด้วยความ คล่องตัว อันจะเกิดผลดีแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นกิจการอันต้องอาศัยความ รวดเร็ว การนำหลักประกันเช่นนี้มาใช้ นับว่าเป็นการเหมาะสม เพราะนานาอารยประเทศ ต่างก็ยึดหลักในการตรวจข่าวก่อนโฆษณาในรูปแบบนี้ทั้งสิ้น

ส่วนหลักประกันเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่บัญญัติห้ามทำการปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการ พิมพ์ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดนั้น แม้ว่าจะเป็นหลักการที่ดีแต่สมควรที่จะ พิจารณาไตร่ตรองโดยรอบคอบเสียก่อน ระบบงานยุติธรรมในประเทศไทยนั้นเป็นที่ทราบ

กันที่ว่า เมื่อมีคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลจนกว่าคดีจะเสร็จสิ้น
 ในชั้นศาลสูงสุดคือศาลฎีกา ต้องใช้ระยะเวลานานนับปีคดีจึงจะยุติ จากข้อเท็จจริงอันนี้เอง
 เป็นสิ่งที่ควรนำมาพิจารณาว่าประเทศไทยสมควรที่จะมีการบัญญัติให้ทำการปิดโรงพิมพ์ หรือ
 ห้ามทำการพิมพ์ โดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลหรือไม่ เมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบจะเห็น
 ได้ว่า ถ้าหนังสือพิมพ์ลงพิมพ์โฆษณาข้อความที่เป็นความลับของทางราชการและข้อความนั้น
 มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศอย่างเฉียบพลัน เช่น ลงโฆษณาที่กั๊กอันเป็น
 ความลับของฝ่ายทหารในบริเวณชายแดนในขณะที่สถานการณ์บริเวณชายแดนไม่เป็นที่ไว้วางใจ
 เช่นนี้ ถ้ากฎหมายบัญญัติว่าจะทำการปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ได้เฉพาะเมื่อมีคำ
 พิพากษาถึงที่สุดของศาลเท่านั้น กรณีจะก่อให้เกิดความเสียหายได้เป็นอย่างมาก เพราะ
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถระงับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยพลัน ฉะนั้น หลักประกัน
 เสรีภาพในประเด็นนี้จึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย

7. การดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์ในปัจจุบัน นอกจากจะตกอยู่ภายใต้การควบคุม
 ของพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42
 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพิมพ์โดยตรงแล้ว ยังมีกฎหมายอีกมากมายหลายฉบับที่มีเนื้อหา
 สาระบางส่วนกำหนดมาตรการในการจำกัดคัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์เอาไว้ กฎหมาย
 เหล่านี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาคriminal ความแพ่ง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัติป้องกัน
 การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

เหตุที่มีกฎหมายควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์อยู่มากมายหลายฉบับ
 ก็เป็นเพราะลักษณะที่มีการกระจายแพร่หลายไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง
 เนื้อหาของหนังสือพิมพ์ประกอบไปด้วยข่าวซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาบ้านเมืองต่าง ๆ
 นานา การวิพากษ์วิจารณ์ การเสนอความคิดเห็น สาระคดี และปณิธานอื่น ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้
 ได้ส่งผลไปยังผู้อ่าน ประกอบกับหนังสือพิมพ์เป็นสิ่งอันทรงอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของผู้อ่าน
 ดังนั้น จึงอาจทำให้ผู้อ่านเกิดความคิดเห็นคล้อยตามได้ง่าย ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายที่ใช้เป็น
 ข้อกำหนดในการควบคุมเรื่องราวต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการ

ควบคุมหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหนังสือพิมพ์ อันอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศของเอกชน รวมทั้งความปลอดภัยและความสงบสุขของประเทศไทย

ในบรรดากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่มิใช่เป็นกฎหมายการพิมพ์โดยตรงนั้น จะเห็นได้ว่ามีหลายฉบับในการที่จะกล่าววิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์มากมายเพียงใด ใครจะขอแยกกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่ม เพื่อให้สะดวกต่อการพิจารณาและสามารถชี้ให้เห็นถึงปฏิกิริยาของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่มีต่อกฎหมายเหล่านี้ได้อย่างแจ่มชัด การแบ่งแยกกฎหมายดังที่กล่าวถึงนี้มีไว้เป็นการแบ่งแยกกฎหมายตามหลักวิชาการทางนิติศาสตร์ หากแต่เป็นการแบ่งแยกที่อาศัยเนื้อหาของกฎหมายที่ควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์อยู่เป็นหลักเกณฑ์ โดยคำนึงถึงเป้าหมายที่กฎหมายแต่ละฉบับมุ่งให้ความคุ้มครอง ฉะนั้น ในที่นี้จึงใคร่ขอแยกกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1. กฎหมายที่มีเป้าหมายมุ่งคุ้มครองประชาชน อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน

2. กฎหมายที่มีเป้าหมายมุ่งคุ้มครองความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาการศึก พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายในกลุ่มแรกจะเห็นได้ว่า มีเนื้อหาสาระที่มุ่งควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มิให้รูล้ำกล้ำกลายไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งความเสียหายที่อาจเกิดจากการกระทำของหนังสือพิมพ์ในกรณีนี้ก็คือความเสียหายของประชาชนในเรื่องชื่อเสียง เกียรติยศ นั้นเอง กฎหมายในกลุ่มแรกนี้มีกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งมีเนื้อหาสาระคาบเกี่ยวทั้งการคุ้มครองประชาชนและการคุ้มครองถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศไทย กฎหมายฉบับนั้นคือ ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งตามหลักวิชาการทางนิติศาสตร์จัดว่าเป็น "กฎหมายมหาชน" คือหมายถึงกฎหมายที่มีข้อกำหนดและลักษณะ

การบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไปไม่มีข้อยกเว้น เมื่อประมวลกฎหมายอาญาจัดเป็นกฎหมายมหาชน จึงทำให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความสงบเรียบร้อยตลอดจนความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติด้วย ฉะนั้น ในการกล่าวถึงกฎหมายทั้งสองกลุ่มจึงมีการกล่าวถึงประมวลกฎหมายอาญารวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุดังกล่าวแล้วข้างต้น

ในการกล่าวถึงกฎหมายในกลุ่มแรกนี้ จะขอแยกกล่าวเป็นกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปฏิกริยาที่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์มีต่อกฎหมายฉบับนั้น ประมวลกฎหมายอาญาอาจนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการหนังสือพิมพ์เป็นอย่างมาก รองจากกฎหมายการพิมพ์ 2 ฉบับดังกล่าว ปัญหาเรื่องเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายอาญา ปัญหาที่พบเห็นและมีกรณีพิพาทอยู่บ่อย ๆ ก็คือ การหมิ่นประมาทหนังสือพิมพ์นั้นสาระสำคัญของตัวเองคือการเสนอข่าว ข่าวสารนั้นเปรียบประดุจกระแสโลหิตที่หล่อเลี้ยงกิจการหนังสือพิมพ์ ฉะนั้น การเสนอข่าวสารจึงเปรียบเสมือนหัวใจของกิจการหนังสือพิมพ์นั่นเอง เมื่อกิจการหนังสือพิมพ์จำเป็นต้องมีการเสนอข่าวสารเป็นหลัก และข่าวที่เสนอต่อประชาชนผู้อ่านก็เป็นเรื่องราวที่แผ่กว้างหลากหลายไปในทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาบ้านเมือง เรื่องอื้อฉาวส่วนตัวของเอกชน เป็นต้น บัจจุบันเหล่านี้เองจึงทำให้มีการเสนอข่าวพาดพิงไปถึงบุคคลใด ๆ ได้ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลในคณะรัฐบาลหรือเอกชน คนธรรมดา การเสนอข่าวที่พาดพิงไปถึงเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลเหล่านั้นได้ ด้วยเหตุนี้เองเรื่องการหมิ่นประมาทจึงเป็นสิ่งคู่กับกิจการหนังสือพิมพ์ อีกเรื่องหนึ่งที่คล้ายคลึงกับหมิ่นประมาทก็คือ การดูหมิ่น ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับหมิ่นประมาท แต่ข้อเท็จจริงเกิดขึ้นน้อยกว่ามาก และไม่ค่อยมีความสำคัญเท่าไรนัก

นอกจากมาตรการคุ้มครองในเรื่องหมิ่นประมาทและดูหมิ่นแล้ว ประมวลกฎหมายอาญา ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ อันได้แก่ ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดต่อศาสนา ความผิดเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น การละเมิดกฎหมายโดยการกระทำของหนังสือพิมพ์สำหรับเรื่องเหล่านี้ เมื่อเทียบกับเรื่องหมิ่นประมาทแล้ว

ความผิดที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายในประเทศนับว่าเกิดขึ้นน้อยกว่าความผิดเรื่อง
หมิ่นประมาทมาก

การที่หนังสือพิมพ์กระทำการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายอาญาในส่วนบทบัญญัติที่ควบคุม
กิจการพิมพ์นั้น องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายคือ ศาลยุติธรรม
อันเป็นองค์กรที่เป็นหนึ่งในสามขององค์กรที่ได้รับการแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย
เป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทที่เกิดจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย
บ้านเมือง กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจากหนังสือพิมพ์ที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาเหล่านี้ ผลการ
พิจารณาพิพากษาได้สร้างความพอใจให้กับบุคคลทุกฝ่าย อันได้แก่ ผู้เสียหาย และผู้ก่อความ
เสียหาย และยังเลยไปถึงบรรดาบุคคลทั่วไปที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงเหล่านั้นด้วย อาจสรุป
ได้ว่าผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ไม่มีปฏิกริยาใด ๆ ต่อผลแห่งการตัดสินของศาล ทั้งนี้
เพราะองค์กรศาลยุติธรรมและบุคคลที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ได้รับความ
เชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนทุกสาขาอาชีพ เพราะองค์กรศาลยุติธรรมมีจุดกำเนิด
และมีลักษณะที่ทรงอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ประกอบกับมีความเป็นมาและผลงาน
เป็นที่น่าเชื่อถือและประทับใจประชาชนนั่นเอง

8. กฎหมายการพิมพ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์
พ.ศ. 2484 และ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กฎหมายทั้งสองฉบับนี้
จัดเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคุมสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์โดยตรง ฉะนั้น จึงได้รับการ
วิพากษ์วิจารณ์จากบรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์อย่างมากมาย ผู้ประกอบการวิชาชีพ
หนังสือพิมพ์พยายามเรียกร้องและดำเนินการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้
รัฐดำเนินการยกเลิกและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการพิมพ์ทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยยกข้อ
กล่าวอ้างในการเรียกร้องว่า เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและความเจริญ
ทางด้านวิชาการสื่อสารมวลชน

พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 จัดเป็นกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุม
กิจการหนังสือพิมพ์ ส่วนคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 นั้น ถือเป็นเพียง
กฎหมายประกอบพระราชบัญญัติการพิมพ์ ด้วยเหตุนี้เองเนื้อหาของพระราชบัญญัติการพิมพ์

จึงประกอบด้วยบทบัญญัติที่มีทั้งหลักเกณฑ์ตลอดจนรายละเอียดในการประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ทุกชั้นตอน ตั้งแต่เริ่มตนขออนุญาตออกหนังสือพิมพ์จนกระทั่งถึงเมื่อพิมพ์เผยแพร่ออกสู่สายตาประชาชน อาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 นี้ ให้สิทธิเสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์มากพอสมควร ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้อันได้แก่ การขออนุญาตเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์นั้น สามารถกระทำได้อย่างมีเสรีโดยเพียงแต่แจ้งความแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์โดยใช้แบบพิมพ์ของเจ้าพนักงานการพิมพ์ ส่วนมาตรการในการควบคุมข่าวสารที่หนังสือพิมพ์พิมพ์ออกเผยแพร่ นั้น ก็มีมาตรการในการห้ามโฆษณา และมาตรการการตรวจข่าว ซึ่งมาตรการทั้งสองดังกล่าวนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองที่ไม่เป็นปกติเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพในการพิมพ์เช่นนี้ก็เป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปเป็นสากล

เมื่อมีการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติของคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มีผลทำให้บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติการพิมพ์จำต้องถูกยกเลิกไป เมื่อพิจารณามาตรการที่ควบคุมหนังสือพิมพ์ในคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 แล้ว จะพบว่า มีข้อกำหนดในการจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์เคร่งครัดกว่าพระราชบัญญัติการพิมพ์ เข้าใจว่าที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะสถานการณ์ในช่วงก่อนออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เต็มไปด้วยความวุ่นวายสับสน เกิดความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินคงจะมีความประสงค์ไม่ต้องการให้เรื่องราวที่เกิดขึ้นแพร่ไปสู่ภายนอก อันจะก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศ จึงมีการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งนับเป็นกฎหมายการพิมพ์ที่ออกมาเสริมแต่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 เนื้อหาของคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ ได้ลอกเลียนแบบมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ก็เป็นกฎหมายที่ควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 นั้น ได้ลอกเลียนแบบมาจากประกาศฉบับนี้ แต่ได้เพิ่มเติมคำสั่งนิยามให้มีความหมายกว้างขวางขึ้น โดยเติมคำว่า "รูปภาพ" เข้าไปอีกด้วยซึ่งแต่เดิม

ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ใช้คำว่า "ข้อความ" เพียงอย่างเดียว

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการในการขออนุญาตเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ไปจากหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า "กฎหมายใหม่ยอมยกเลิกกฎหมายเก่า" การเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องนี้ ทำให้การขออนุญาตเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์เป็นไปได้ยากขึ้น เพราะเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจไม่ส่งอนุญาตให้กับผู้ยื่นคำขอก็ได้ ผิดกับหลักการเดิมซึ่งเพียงแต่ผู้ที่มีความประสงค์ทำการยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานการพิมพ์ตามแบบฟอร์มที่กำหนดเท่านั้นก็สามารถเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้ ประเด็นนี้นับได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์ในเบื้องต้นมีผลทำให้การออกหนังสือพิมพ์ไม่สามารถกระทำได้โดยเสรีเช่นเดิม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่อนุญาตก็เป็นได้ นอกจากนี้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ยังได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมการลงข้อความและรูปภาพของหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด โดยได้กำหนดไว้ถึง 8 ข้อ ข้อกำหนดส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจว่าหนังสือพิมพ์กระทำผิดข้อกำหนดนั้น ไม่สามารถหาสิ่งใดที่จะมากำหนดเป็นกฎเกณฑ์อย่างตายตัวได้ ต้องอาศัยการตีความซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการใช้ "ดุลพินิจ" ของเจ้าหน้าที่นั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดทั้ง 8 ข้อนี้ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์อย่างเต็มที่ เจ้าพนักงานการพิมพ์สามารถจะตีความการกระทำของหนังสือพิมพ์ให้เข้าข่ายข้อกำหนดดังกล่าวได้โดยง่าย เมื่อเป็นเช่นนี้กฎหมายฉบับนี้จึงมีมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด ทำให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ลดน้อยถอยลง ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต่างก็มีความไม่พอใจ มีการเรียกร้องต่อต้านให้รัฐทำการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้อย่างมากมาย และกระทำการในหลายรูปแบบ อาจกล่าวได้ว่านับแต่มีการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เป็นต้นมา ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ก็ได้ทำการต่อต้านกฎหมายฉบับนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยต่อเนื่องและไม่ย่อท้อ

9. การควบคุมตนเองของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่ได้มีการเสนอต่อรัฐบาล โดยได้ทำการร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่ โดยให้มีหลักการ "สภาการหนังสือพิมพ์"

เป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพและการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์หลักการ
เรื่อง "สภาการหนังสือพิมพ์" เป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการควบคุมหนังสือพิมพ์เดิม
อย่างสิ้นเชิง เดิมการควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์ หรือควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์
กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ เจ้าพนักงานการพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์
พ.ศ. 2484 ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์จะมีอำนาจตั้งแถวแรกของการออกหนังสือพิมพ์
นั่นก็คือผู้ที่มีความประสงค์จะเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์
จำจะต้องยื่นคำขอและต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานการพิมพ์เสียก่อน จึงจะสามารถเป็น
ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้ และเมื่อหนังสือพิมพ์กระทำ
ผิดตามกฎหมายการพิมพ์ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 หรือคำสั่งของ
คณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ก็คือ เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจในการลงโทษ
แก่หนังสือพิมพ์ฉบับนั้นได้ แต่การควบคุมกันเองโดยจัดตั้งเป็น "สภาการหนังสือพิมพ์" เป็น
การเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ บรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพ
หนังสือพิมพ์ทุกคนจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ "สภาการหนังสือพิมพ์" และจะมีการ
เลือกตั้งสมาชิกส่วนหนึ่งเข้าเป็นกรรมการของ "คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์" สมาชิก
อีกส่วนหนึ่งจะแต่งตั้งมาจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนการควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์
ก็เป็นอำนาจของ "คณะกรรมการจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์" มีกรรมการประกอบด้วยสมาชิก
ของสภาการหนังสือพิมพ์ นอกจากนั้นยังมี "คณะกรรมการสอบสวน" ซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก
นายกสภาการหนังสือพิมพ์ ให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนในชั้นแรกเริ่มเมื่อเกิดมี
ผู้เสียหายร้องเรียนขึ้น หรือเมื่อมีพฤติการณ์อันสมควรว่ามีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ
บุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการสอบสวนก็คือ สมาชิกของสภาการหนังสือพิมพ์นั่นเอง
คณะกรรมการสอบสวนจะทำการสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนและความคิดเห็นไปยัง
คณะกรรมการจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์ และคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการสอบสวนและการพิจารณาวินัย เริ่มตั้งแต่คณะกรรมการสอบสวน ไปถึงคณะกรรมการจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์นั้น บุคคลในคณะกรรมการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกของสภาการหนังสือพิมพ์ทั้งสิ้น กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ผู้ที่

ทำการสอบสวนและวินิจฉัยคดีมรยาทหนังสือพิมพ์ก็คือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นั่นเอง ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดท้ายในกรณีข้อพิพาทไม่จบสิ้นลงในการสอบสวนวินิจฉัยตามที่กล่าวมา การวินิจฉัยชี้ขาดจะกระทำโดยคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ ซึ่งแม้ว่าจะมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากบุคคลภายนอก คือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการอื่นใด พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างองค์การของรัฐ แต่จำนวนของกรรมการประเภทนี้มีจำนวนเพียงหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ฉะนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนในการตัดสิน เสียงของกรรมการประเภทนี้ไม่อาจคัดค้านเสียงกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์ได้ การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์และมรยาทของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นี้ ถ้าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และมีจิตใจที่เป็นธรรมแล้ว การควบคุมหนังสือพิมพ์โดยการจัดตั้งองค์กร "สภาการหนังสือพิมพ์" ก็สามารภที่จะคงความยุติธรรม ระวังความเสียหายที่เกิดต่อผู้อื่นตลอดจนสามารถช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งยังช่วยส่งเสริมความมั่นคงของประเทศชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์มีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน แต่ก็เป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่า ไม่ว่าในวงการใดย่อมจะต้องมีคนไม่ดีปะปนอยู่กับคนดีเสมอ คนไม่ดีเหล่านี้จะกระทำการโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใด ฉะนั้น หากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการหนังสือพิมพ์ เล่นพรรคเล่นพวก เข้าข้างกันเอง หรือพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ซื่อสัตย์ ปราศจากจิตใจอันเป็นธรรมแล้ว สภาการหนังสือพิมพ์ก็ไม่อาจคงความยุติธรรมให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายได้ และนอกจากนั้นยังอาจมีการใช้อำนาจสภาการหนังสือพิมพ์สร้างอิทธิพลให้แก่ตนเองและพวกพ้องในรูปแบบของ "มาเฟีย" เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งถ้าเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ วงการหนังสือพิมพ์จะเป็นป่วนวุ่นวายยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้อีกมาก

10. สื่อมวลชนนับเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อประเทศ เพราะประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยสื่อมวลชนเพื่อทำหน้าที่หลักสาม

ประการคือ การทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างสังคมเก่ากับสังคมใหม่ การทำหน้าที่เป็น
 ผู้ดึงความสนใจของประชาชนใหม่มาอยู่ที่การพัฒนาประเทศ และการทำหน้าที่กระตุ้นประชาชน
 ให้เกิดความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะมุ่งสู่การมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม ปัจจุบันประเทศไทยมี
 สื่อมวลชนเป็นจำนวนมากมายังหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ โดยเฉพาะ
 สื่อมวลชนคาบหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่เก่าแก่ที่สุดในบรรดาสื่อมวลชนทั้งหลาย หนังสือ
 พิมพ์โลกกำเนิดขึ้นอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นรายวัน รายกัณฑ์ หรือรายอื่น ๆ กิจกรรม
 หนังสือพิมพ์ที่มีอยู่คาบคืบนี้เป็นที่น่าเสียดายว่า ยังมีใคกอให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเท่าที่ควร
 อาจเป็นเพราะการที่มิได้มีการวางแผนการใช้สื่อมวลชนที่แน่นอน การใช้สื่อมวลชนทาง ๆ
 จึงเป็นไปโดยมิได้คำนึงถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เนื้อหาของสื่อมวลชนทั้ง
 หลายจึงออกมาในลักษณะที่เป็นการสนองความต้องการของบุคคลบางกลุ่ม ไม่ใช่สนองตอบ
 ประโยชน์สาธารณะ

หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่ดีว่าเป็นการประกอบการที่ต้องมีความรับผิดชอบ
 สูงตามอุดมคตินักหนังสือพิมพ์จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ กว้างขวางในวิชาการ
 พื้นฐานทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และการปฏิบัติหน้าที่ของหนังสือพิมพ์นั้นจะเป็นไป
 ตามอุดมคติของวิชาชีพ คือ เป็นสื่อกลางสนองสิทธิในการรับทราบ (Right to know)
 ของประชาชน ความคิดต่าง ๆ (free market place of all ideas) นอกจากนี้
 นั้นยังจะต้องมีหลักจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพอีกด้วย แต่ในข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ วงการ
 หนังสือพิมพ์ไม่มีความสมัครสมานสามัคคีมีการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้พยายามชิงดี
 ชิงเด่นใส่ร้ายป้ายสีกันต่าง ๆ นานา ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ในทางการค้าของตน มีการจัด
 ตั๊งกันขึ้น เป็นสมาคม เพื่อสร้างฐานอำนาจให้แก่กลุ่มของตนโดยมิได้คำนึงถึงการยกระดับในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ในวงวิชาชีพของตน เพื่อสนองตอบผลประโยชน์แก่ส่วนรวม และยังมีการใช้สถาบัน
 หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยมิได้คำนึงถึงหลักจริยธรรม
 ในการประกอบอาชีพ สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เราจะพบเห็นได้จากเนื้อหาของหนังสือพิมพ์
 ที่เผยแพร่ออกสู่สายตาประชาชนเป็นประจำแทบทุกวัน

สมาคมของผู้ประกอบวิชาชีพในปัจจุบันมีสมาคมใหญ่ ๆ 5 สมาคม ได้แก่ สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย และสมาคมนักหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่าสามสมาคมแรกเป็นสมาคมในส่วนกลาง และอีกสองสมาคมเป็นสมาคมในส่วนภูมิภาค สำหรับสมาคมในส่วนกลางการที่เกิดขึ้นมีสมาคมต่าง ๆ กันนั้น เป็นเพราะเกิดการแตกแยกในบรรดาสมาชิก เพราะจะเห็นได้ว่า สมาคมทั้งสามนั้นจริง ๆ แล้วต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ออกจะคล้ายคลึงกัน¹ กล่าวคือ เพื่อส่งเสริมวิชาชีพหนังสือพิมพ์และธุรกิจของการหนังสือพิมพ์ ส่งเสริมจรรยาบรรณและความสามัคคี ตลอดจนเป็นการส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิก ส่วนสมาคมทางหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาคอีก 2 สมาคม มีลักษณะที่เป็นรูปแบบเดียวกันกับสมาคมหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง² สมาคมต่าง ๆ เหล่านี้มีโคปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการในการก่อตั้งสมาคมอย่างจริงจัง ตรงกันข้ามกลับใช้สมาคมของตนเป็นฉิ่งในการกักค้ำอำนาจของสมาคมอื่น หรือใช้สมาคมในการสร้างบทบาทในแวดวงผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้กับกลุ่มของตน นอกจากนั้นสมาคมเหล่านี้ยังมีลักษณะของการรวมตัวเพื่อการพบปะสังสรรค์และการบันเทิงมากกว่าที่จะมีบทบาทในการเรียกร้องต่อสู้เพื่อความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ค่านิยมเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ที่เป็นอยู่ อาจกล่าวได้ว่ายังมีโคกระทำเพื่อส่วนรวมโดยแท้จริง หนังสือพิมพ์ในปัจจุบันมีเพียงไม่กี่ฉบับที่มีลักษณะการดำเนินงาน การเสนอข่าว ไปในแนวทางที่สมควร ถูกต้อง และสนองประโยชน์แก่ประชาชน แต่หนังสือพิมพ์อีกมากมายหลายฉบับยังคงเสนอข่าวโดยไม่คำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ มุ่งหวังแต่เพียงผลประโยชน์ในทางการค้าที่ตนจะโครับ ฉะนั้น จึงมีการพาดหัวข่าว การประโคมข่าวให้ดูเกินเกิน น่าสนใจ โคนิดไปจากความเป็นจริง ทั้งนี้ก็เพื่อหวังจะให้ประชาชนสนใจซื้ออ่านเป็นการเพิ่ม

¹ระวีวรรณ ประกอบผล, สมาคมทางสื่อมวลชนในฐานะกลุ่มอิทธิพล, วารสารสังคมศาสตร์ 17 (กรกฎาคม - กันยายน 2523) : 16

²Ibid, p. 18.

ยอดในการจำหน่ายหนังสือเท่านั้น นอกจากการเสนอข่าวเพื่อหวังยอดจำหน่ายสูง ๆ แล้ว ยังมีนักเขียนประจำหนังสือพิมพ์อีกมากมาย ที่ไซปากกาและหนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยการเขียนจู่โจมเสียหายของบุคคลต่าง ๆ เพื่อหวังเงินกำปิศาจตลอดจนการเขียนกล่าวร้ายบุคคลกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดกัน เพื่อทำลายเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลนั้นเพื่อเป็นการทำลายคู่แข่งของตน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงมีแฝงอยู่ในวงการหนังสือพิมพ์อย่างมาก และแม้ว่าหนังสือพิมพ์จะมีผู้ประกอบการที่ดีก็ตาม แต่ผลสุดท้ายที่ออกมาในรูปของหนังสือพิมพ์ก็อาจเป็นสิ่งพิมพ์ที่ไร้คุณค่าได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลังกิจการนั้นก็คือ นายทุน นั่นเอง

11. จากการศึกษาทฤษฎีสื่อสารมวลชนในบทที่ 1 เมื่อพิจารณาระบบการหนังสือพิมพ์ของประเทศไทยกับทฤษฎีสื่อสารมวลชนทั้งสี่ทฤษฎี ผู้เขียนมีความเห็นว่าระบบการหนังสือพิมพ์ของประเทศไทยไม่อาจจัดเข้าหลักการของทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งได้ ระบบการหนังสือพิมพ์ของประเทศไทยมีลักษณะอยู่ระหว่างหลักการของทฤษฎีอำนาจนิยมกับทฤษฎีอิสระภาพนิยม โดยมีแนวโน้มเอียงมาทางทฤษฎีอำนาจนิยม ที่กล่าวเช่นนี้เพราะเหตุว่า เมื่อพิจารณาหลักการของทฤษฎีฝ่ายคอมมิวนิสต์ไซเวียตกับระบบการหนังสือพิมพ์ของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้ปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ฉะนั้น หนังสือพิมพ์จึงมิใช่เป็นเครื่องมือของรัฐและเป็นกระบอกเสียงของรัฐในการส่งเสริมความสำเร็จและความต่อเนื่องของระบอบคอมมิวนิสต์¹ และเมื่อพิจารณาหลักการของทฤษฎีความรับผิดชอบทางสังคมกับระบบการหนังสือพิมพ์ของประเทศไทย ก็พบว่าหนังสือพิมพ์ที่มีลักษณะเข้าหลักการของทฤษฎีนี้จะต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ รัฐสามารถที่จะควบคุมได้ในเฉพาะเรื่องที่จำเป็นอันได้แก่การละเมิดสิทธิของบุคคลและการละเมิดผลประโยชน์ของส่วนรวม² และนอกจากนั้นหนังสือพิมพ์ยังต้องมีพันธะต่อสังคมในการใช้เสรีภาพของตนเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายต่าง ๆ

¹คำบรรยายเรื่อง "ทฤษฎีการสื่อสารมวลชน" มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เอกสารโรเนียว, หน้า 4.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ตามที่ได้นำขึ้นด้วยความสำนึกในจริยธรรมของวงการหนังสือพิมพ์และความต้องการต่าง ๆ ของสังคมด้วย แต่ขอเท็จจริงในปัจจุบันหนังสือพิมพ์ยังถูกจำกัดเสรีภาพมากเกินไปจนความจำเป็น โดยจะเห็นได้จากคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งควบคุมหนังสือพิมพ์ อย่างเข้มงวด อีกทั้งผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ก็ยังไม่คำนึงถึงพันธะที่ตนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย

หนังสือพิมพ์ไทยในปัจจุบันยังอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดและเข้มงวด โดยจะเห็นได้จากคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งทำการควบคุมหนังสือพิมพ์ ตั้งแต่แรกเริ่มนั่นคือ การจะออกหนังสือพิมพ์จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน นอกจากนั้นกฎหมาย ฉบับนี้และพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ยังให้อำนาจในการถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์อีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการของทฤษฎี อำนาจนิยมที่รัฐจะอนุญาตให้เอกชนดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์และจะถอดถอนการอนุญาตเมื่อ หนังสือพิมพ์ไม่สนองนโยบายของรัฐ แต่ในขณะที่เดียวกันหนังสือพิมพ์ก็ทำหน้าที่ในการเป็นตลาด เสรีในการแสดงความคิดเห็น ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการหนังสือพิมพ์ของประเทศ ไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างหลักการของทฤษฎีทั้งสองดังกล่าว แต่มีแนวโน้มเอียงออกไป ทางทฤษฎีอำนาจนิยม

อย่างไรก็ตามเมื่อมองถึงความสัมพันธ์ของรัฐกับหนังสือพิมพ์และประชาชน ก็ จะพบความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ในการก่อกำเนิดรัฐ รัฐเกิดขึ้นจากความเป็นไปทาง ธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์สังคม คือต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน จากกลุ่มก้อนที่เล็กที่สุด คือครอบครัว ต่อมาก็เป็นเผ่า และในที่สุดก็ขยายตัวเป็นของรัฐ เมื่อเกิดมีรัฐขึ้นรัฐจึงเป็น องค์การที่จะองค์ดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนอยู่ด้วยความสงบสุข มีความสุขสบาย ฉะนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนให้บริการและการ ศึกษาอบรมต่าง ๆ แก่ประชาชน ในการกระทำหน้าที่ของรัฐเพื่อประชาชนนี้รัฐจำเป็นต้องมีอำนาจ อำนาจที่รัฐมีนี้ก็เกิดขึ้นจากความประสงค์ของประชาชนที่มอบอำนาจให้รัฐในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ในการปฏิบัติหน้าที่ของหนังสือพิมพ์นั้น หนังสือพิมพ์ทำหน้าที่เป็นตัวแทน ของประชาชน โดยเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน ในเมื่อประชาชนจำเป็นต้องอยู่

ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมายแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หนังสือพิมพ์จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมด้วยเช่นกัน นอกจากหนังสือพิมพ์จะถูกควบคุมโดยรัฐแล้ว ถ้ามองความสัมพันธ์ระหว่างหนังสือพิมพ์กับประชาชน หนังสือพิมพ์ก็ยังคงถูกควบคุมโดยประชาชนได้อีกทางหนึ่ง กล่าวคือ ผู้อ่านจะเป็นผู้ยอมรับหรือไม่ยอมรับหนังสือพิมพ์ฉบับใดก็ได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากิจการหนังสือพิมพ์จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อจากอาศัยประชาชนซึ่งเป็นผู้อ่าน เมื่อประชาชนเห็นว่าหนังสือพิมพ์ฉบับใดละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่ประชาชนมอบหมายให้ ประชาชนก็จะไม่ยอมรับหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น โดยไม่ซื้ออ่าน ในที่สุดหนังสือพิมพ์ก็จำต้องบิคว้างลงไปโดยปริยาย

สมมติฐานการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องกฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ตามที่ได้เสนอข้อเท็จจริงและวิเคราะห์มาทั้งหมดนั้น แสดงให้เห็นว่า ผลการศึกษาสามารถทดสอบสมมติฐานของการศึกษาเป็นความจริงทั้ง 3 ข้อกล่าวคือ

สมมติฐานที่ 1 กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ในปัจจุบันเข้มงวดมากเกินไป สมมติฐานนี้มีข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ดังนี้คือ กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์มีอยู่มากมายหลายฉบับดังที่กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 4 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ และกฎหมายการพิมพ์ กฎหมายที่ควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่มีมาตรการในการควบคุมเข้มงวดมากเกินไป คือ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งจัดเป็นกฎหมายการพิมพ์ที่เป็นกฎหมายพิเศษนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรการที่ควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์ในคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เป็นมาตรการที่จำกัดตัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างมากมาย นับตั้งแต่การขออนุญาตเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นก้าวแรกของการก่อตั้งกิจการหนังสือพิมพ์ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิมที่สามารถกระทำได้โดยมีเสรีภาพ กล่าวคือ เดิมพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 กำหนดไว้เพียงว่า ผู้มีความประสงค์จะเป็น

ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ เพียงแต่ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงาน
 งานการพิมพ์ตามแบบพิมพ์ที่กำหนดไว้ก็สามารถเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของ
 หนังสือพิมพ์ได้ แต่คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กลับจำกัดเสรีภาพใน
 เรื่องนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมจากหลักการว่าจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานการ
 พิมพ์เสียก่อน จึงจะสามารถเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ตาม
 พระราชบัญญัติการพิมพ์ได้ นอกจากนั้นคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42
 ยังกำหนดมาตรการในการเสนอข่าวและรูปภาพของหนังสือพิมพ์ที่เข้มงวดและมีขอบเขต
 กว้างขวางเป็นอย่างมาก จะสังเกตได้จากเนื้อความในข้อกำหนดแต่ละข้อ ซึ่งเมื่ออ่านดู
 แล้วจะเห็นได้ว่าข้อความในข้อกำหนดดังกล่าว กินความหมายอย่างกว้างขวางและครอบคลุม
 ครอบคลุมไปทุกเรื่อง และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ไม่มีผู้ใดที่สามารถสร้างหลักเกณฑ์หรือค้นหาหลัก
 เกณฑ์ใด ๆ มาใช้เป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยชี้ขาดได้ว่า เมื่อใดหรือกรณีอย่างไรจึงจะ
 เป็นการกระทำความผิดที่เข้าข้อกำหนดในกฎหมายฉบับนี้ เมื่อเป็นดังนี้ เสรีภาพของหนังสือ
 พิมพ์จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานการพิมพ์โดยสิ้นเชิง บรรดาผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือ
 พิมพ์ไม่สามารถคาดเดาได้เลยว่า สิ่งที่คุณกระทำลงไปนั้นจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่

* * * สมมติฐานที่ 2 หนังสือพิมพ์ยังไม่มีความรับผิดชอบเพียงพอ สมมติฐานนี้มีข้อ
 เท็จจริงที่สนับสนุนไว้ดังนี้ คือ ในภาวะปัจจุบันเรามีหนังสือพิมพ์มากมายหลายฉบับ แต่เมื่อเปรียบเทียบ
 หนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้กับหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือไม่ได้แล้ว จะเห็นว่าหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือ
 ไม่ได้มีจำนวนมากกว่าหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้อย่างเทียบกันไม่คิด ทั้งนี้เพราะจากข้อเท็จ
 จริงที่ผ่านมาและเป็นอยู่ในปัจจุบัน หนังสือพิมพ์แทบทุกฉบับยื่นหยักเพื่อรับใบบุคคลผู้ได้เปรียบ
 ในสังคม¹ หนังสือพิมพ์เหล่านี้จะเสนอข่าวตามความต้องการของบุคคลระดับหนึ่ง ซึ่งบุคคล
 ระดับนั้นอยู่ในฐานะเป็นผู้มีบทบาทหรือมีอิทธิพลในทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ โดยการ
 เสนอข่าวเพื่อประโยชน์ถึงจุดดีของบุคคลนั้น ทั้งนี้เพื่อหวังผลประโยชน์บางอย่าง

¹บาง นำเย็น, "มองหนังสือพิมพ์," นิตยสาร BR แมน 23 (มิถุนายน 2519): 121.

หรืออาจมีการเสนอข่าวซุบซิบของสังคมชั้นสูง การตอบปัญหาทางเพศอย่างโจ่งครึ่ม นอก
 จากพฤติกรรมเหล่านี้แล้ว หนังสือพิมพ์อีกมากมายหลายฉบับยังมีพฤติกรรมที่อาจกล่าวได้ว่า
 ขาดความรับผิดชอบโดยรวม เป็นคนว่า การเสนอข่าวที่มีลักษณะบิดเบือนข้อเท็จจริง
 สร้างความสับสนให้กับผู้รับข่าว หรือมีการต่อเติมเสริมแต่งเนื้อหาข่าวเพื่อให้สอดคล้องกับผล
 ประโยชน์ของกลุ่มคน¹ ขำร้ายไปกว่านั้นนักคอลัมนิสต์หลายคนตอบหลายคน ถึงกับใช้ปากกา
 ของตนในการกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตัว โดยการชุกคุดเรื่องราวความบกพร่อง ความ
 เสื่อมเสียของบุคคลมาตีแผ่ เพื่อที่จะให้บุคคลเหล่านี้หาทางเข้ามาทำความประนีประนอมเพื่อ
 ยุติเรื่องราวเหล่านี้² ผลของการตกลงประนีประนอมก็คือ การยักเยียดเงินให้แก่คอลัมนิสต์
 ผู้เขียน หรือ คอบแทนเป็นผลประโยชน์อย่างอื่นตามแต่จะตกลงกัน สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง
 ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ยังไม่มีความสำนึกในหน้าที่ที่ประชาชน
 มอบหมายให้ นั่นคือ ความแตกแยกในวงการหนังสือพิมพ์ ปัจจุบันวงการหนังสือพิมพ์ได้เกิด
 ความแตกกร้าวแบ่งแยกออกเป็นพรรคเป็นพวก คอยจ้องหาโอกาสที่จะคำหนิ กล่าวร้ายฝ่าย
 ตรงข้ามกับตน เพื่อสร้างภาพพจน์ในทางลบแก่ฝ่ายนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อหวังผลในทางการค้าขาย
 หนังสือพิมพ์ของตนเอง เหตุที่วงการหนังสือพิมพ์มีการจัดตั้งสมาคมขึ้นมากมาย ก็เกิดขึ้น
 จากความแตกแยกของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์เป็นสาเหตุใหญ่ เมื่อพิจารณาอย่าง
 ละเอียดยะเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ หรือการดำเนินงาน
 ของหนังสือพิมพ์ ยังไม่เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามหลักการของสื่อมวลชน สิ่งเหล่านี้
 จึงชี้บ่งถึงการไม่มีความสำนึกในหน้าที่และการไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ตนปฏิบัติอยู่อย่าง
 แจ่มชัด

สมมติฐานที่ 3 รัฐบาลยิ่งพยายามควบคุมหนังสือพิมพ์มากขึ้นเท่าไร หนังสือพิมพ์

¹รายละเอียดอีกโปรดดู "สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์" ปีที่ 26, ฉบับที่ 43,
 20 เมษายน 2523 เรื่อง หนังสือพิมพ์นอกคอก.

²รายละเอียดอีกโปรดดู "ความรู้เรื่องหนังสือพิมพ์" แต่งโดย 15, มกร.
 บทที่ 32 - 33.

ก็พยายามต่อต้านการควบคุมมากขึ้นเท่านั้น สมมติฐานนี้มีข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ดังนี้คือ ในปี พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 บทควบคุมหนังสือพิมพ์ กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายการพิมพ์ที่มีมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในช่วงนั้นได้ถูกจำกัดลงเป็นอย่างมาก ในช่วงระยะเวลาที่หนังสือพิมพ์ไม่สามารถจะเสนอข่าวเกี่ยวกับความไม่เต็มใจของรัฐบาลได้ และยังไม่อาจเขียนวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างตรงไปตรงมา ด้วยเหตุนี้เองหนังสือพิมพ์จึงต้องหันไปเสนอข่าวทั่ว ๆ ไป แต่ปฏิกริยาต่อต้านการบีบคั้นของรัฐบาลกลับมีน้อยมาก ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นเพราะว่า หนังสือพิมพ์จะมีความพอใจยอมรับสภาพนี้ ตรงข้ามผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต่างก็มีความไม่พอใจในภาวะของพวกตน แต่ที่ไม่กล้าแสดงออกก็เพราะภาวะการข่มขู่ในเมืองในยุค นั้นทำให้จำเป็นต้องเก็บกดเอาไว้แต่เพียงภายใน หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ก็เริ่มทำการเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกกฎหมายดังกล่าวจนเป็นผลสำเร็จในที่สุด จนกระทั่งวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มาควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์ กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 มาก อาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างได้ลอกเลียนแบบมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 แต่ได้เพิ่มเติมคำนิยามลงไปอีกเล็กน้อย จึงทำให้มาตรการในกฎหมายฉบับนี้เกินความหมายกว้างและเข้มงวดมากกว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 เมื่อมีการประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 บรรดาผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต่างมีความไม่พอใจในกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง ทำให้เกิดมีบทความวิพากษ์วิจารณ์ การกดขี่เสรีภาพหนังสือพิมพ์ขึ้นอย่างมากมาเป็นประจำแทบทุกวัน โดยจะพบเห็นได้ตามหนังสือพิมพ์รายวัน วารสาร และนิตยสารอื่น ๆ ปฏิกริยาความไม่พอใจในการถูกจำกัดเสรีภาพได้เพิ่มสูงขึ้นอีกในระยะเวลาที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้แต่งตั้ง "คณะที่ปรึกษาแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์" ในช่วงเวลานี้หนังสือพิมพ์ถูกสั่งปิดอย่างมากมาย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเสนอความเห็นของคณะที่ปรึกษาแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ ที่เสนอแนะไปยังเจ้าพนักงานการพิมพ์ แม้ในปัจจุบันคณะที่ปรึกษาแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์

ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่ความเคลื่อนไหวในการต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงดำเนินไป
 อย่างไม่ลดละ และไม่มีทีท่าว่าจะสูญสิ้นไปแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้นความไม่พอใจในเสรีภาพ
 ที่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้รับ ทำให้เกิดการรวมตัวกันในการต่อต้านและเกิดความ
 พยายามในการที่จะเบี่ยงเบนหลบหลีก โดยจะเห็นได้จากการรวมตัวกันของบรรดาสมาคม
 ทั้งหลายที่ได้ทำการกราบทูลพระราชบัญญัติการพิมพ์ขึ้นใหม่ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ
 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการพิมพ์ ฉบับเดิม พ.ศ. 2484 และให้ยกเลิกคำสั่งของคณะ
 ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ความคิดที่จะพยายามหลบหลีกการควบคุมของรัฐบาล
 จะเห็นได้ชัดแจ่มจากร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้กร่างขึ้น
 โดยกำหนดให้มีการควบคุมตนเองโดยจัดตั้ง "สภาการหนังสือพิมพ์" ขึ้นเป็นองค์กรในการ
 ควบคุมโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าเกี่ยวข้อง

การศึกษาถึงการควบคุมหนังสือพิมพ์และปัญหาความมีเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ใน
 ต่างประเทศ อาจสรุปเปรียบเทียบกับปัญหาความมีเสรีภาพและการควบคุมหนังสือพิมพ์ของ
 ประเทศไทยได้ดังนี้

เปรียบเทียบสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย

1. รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือ
 พิมพ์อย่างเต็มที่ โดยบัญญัติว่า รัฐสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ
 ของหนังสือพิมพ์ได้ การบัญญัติเช่นนี้นับได้ว่าเป็นการให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างสูงสุด
 แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพหนังสือพิมพ์ของสหรัฐอเมริกาก็ยังมีข้อจำกัดเสรีภาพ ศาลเป็น
 สถาบันที่เป็นผู้วินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไปว่า กรณีใดหนังสือพิมพ์จะถูกจำกัดเสรีภาพ รัฐธรรมนูญ
 ไทยก็บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้เช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันก็บัญญัติถึง
 กฎหมายที่สามารถจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์รวมไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีมากมายหลาย
 ฉบับ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยอยู่ภายใต้
 บังคับของกฎหมาย

2. กฎหมายที่ควบคุมหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับเรื่องหมิ่นประมาทของสหรัฐอเมริกา
 ก้าวหน้าไปไกลกว่าประเทศไทย สหรัฐอเมริกายึดหลักกฎหมายว่า "ข้อความที่เป็นจริง

เป็นข้อแก้ตัวให้พ้นผิดได้เสมอ" แต่ประเทศไทยยึดหลักกฎหมายที่ว่า "ยิ่งจริงยิ่งผิด" จากการยึดหลักการที่แตกต่างกันนี้ ทำให้เห็นได้ว่าหนังสือพิมพ์สหรัฐอเมริกาที่มีความคล่องตัวกว่าหนังสือพิมพ์ไทยในการรายงานข่าวสาร หรือจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ในด้านการรายงานข่าวหนังสือพิมพ์สหรัฐอเมริกา มีเสรีภาพมากกว่าหนังสือพิมพ์ของประเทศไทย นอกจากนั้นแล้ว สหรัฐอเมริกายังมีการวางกฎเกณฑ์กำหนดความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ที่กระทำผิดประมาทต่อบุคคลไว้แตกต่างกัน กล่าวคือมีการกำหนดบุคคลในสังคมออกเป็น 3 ประเภทคือ พนักงานของรัฐ สาธารณบุคคล และบุคคลธรรมดา การกำหนดฐานะบุคคลที่ว่าเป็นนี้ กำหนดขึ้นมาโดยอาศัยหน้าที่การงานและฐานะที่บุคคลนั้น เป็นอยู่ในสังคม บุคคลสองประเภทแรกได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายที่ประมาทน้อยกว่าบุคคลประเภทที่สาม ทั้งนี้เพราะบุคคลสองประเภทแรกได้แสดงตนให้ปรากฏต่อสังคมว่าสมัครใจที่จะได้รับความสนใจหรือการเฝ้ามองสอดส่องจากประชาชน ฉะนั้น จึงต้องยอมเสียสิทธิบางส่วนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงทำให้บุคคลสองประเภทแรกได้รับความคุ้มครองน้อยลงไปกว่าบุคคลธรรมดา หนังสือพิมพ์จึงสามารถเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์บุคคลสองประเภทแรกได้มากกว่า แต่กฎหมายไทยไม่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบเช่นว่านี้

* 3. สหรัฐอเมริกามีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่น่าสนใจ สิทธิที่ว่านี้คือ สิทธิส่วนตัว (Right to Privacy) สิทธินี้จัดเป็นสิทธิที่เป็นเอกเทศโดยมีอาจจัดให้รวมอยู่ในสิทธิเสรีภาพใด ๆ ได้ เป็นสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่โดยความสงบปราศจากการรบกวนใด ๆ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้รับรองและคุ้มครองสิทธินี้ หนังสือพิมพ์จึงไม่อาจใช้เสรีภาพของตนเข้าไปรบกวนก้าวกายสิทธิส่วนตัวของประชาชนได้ แต่กฎหมายไทยยังไม่มีแนวความคิดที่กว้างไกลไปถึงการคุ้มครองสิทธิส่วนตัวเช่นสหรัฐอเมริกา

4. เนื่องจากกิจการหนังสือพิมพ์เป็นกิจการค้าประเภทหนึ่ง การที่จะให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพใต้นั้น ก็จำต้องป้องกันการค้าผูกขาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เสรี สหรัฐอเมริกาจึงออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-trust Law) เพื่อคุ้มครองกิจการค้า ซึ่งก็หมายรวมถึงกิจการหนังสือพิมพ์ด้วย การป้องกันการผูกขาดในประเทศไทยได้มีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมไม่ถึงกิจการหนังสือพิมพ์

5. นอกจากเสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแล้ว สหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายคุ้มครองหนังสือพิมพ์ (Newspaper Preservative Act) เพื่อช่วยเหลือกิจการหนังสือพิมพ์ที่อยู่ในภาวะขาดทุนให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ กฎหมายฉบับนี้ ยังได้รับการโต้แย้งจากนักกฎหมายบางคนว่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อกฎหมายที่จะออกตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด ซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์และข้อโต้แย้งเหล่านี้ยังไม่เป็นที่ยุติ การคุ้มครองหนังสือพิมพ์ในลักษณะเช่นนี้ประเทศไทยยังก้าวไปไม่ถึง

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวเปรียบเทียบกับมาทำให้เห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์ของสหรัฐอเมริกาเสรีภาพมากกว่าหนังสือพิมพ์ของประเทศไทย

เปรียบเทียบประเทศอื่นเกี่ยวกับประเทศไทย

การควบคุมหนังสือพิมพ์และปัญหาความมีเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศอื่นเคยมีลักษณะใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ ทั้งประเทศอินเดียและประเทศไทย ต่างก็บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน ซึ่งก็หมายความว่าทั้งสองประเทศต่างก็ให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์โดยมีกฎหมายคุ้มครอง แต่ทั้งสองประเทศก็ได้บัญญัติการจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกันอีกด้วย คือ สามารถจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์ได้โดยอาศัยกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ทั้งของอินเดียและของประเทศไทยต่างก็มีอยู่มากมายหลายฉบับเช่นเดียวกัน

จึงอาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพหนังสือพิมพ์ของประเทศไทยมีลักษณะความมีเสรีภาพที่ใกล้เคียงกันไม่มากและไม่น้อยไปกว่ากันเท่าใดนัก

เปรียบเทียบประเทศดังคมนิยมกับประเทศไทย

1. สหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ต่างก็กล่าวอ้างว่าประเทศของตนให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ โดยอ้างถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งทั้งสองประเทศต่างก็มีบัญญัติ

รับรองและคุ้มครองเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้ เช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศเสรีนิยม
 ทั้งหลาย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วทั้งสหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ไม่ได้ให้เสรีภาพแก่
 หนังสือพิมพ์ของตนตามที่กล่าวอ้างแต่ประการใด แมว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองและ
 คุ้มครองเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไว้ก็ตาม ทั้งนี้เพราะสหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ปกครอง
 ประเทศไทยโดยใช้ระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่แตกต่างไปจากระบอบ
 ประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ระบอบประชาธิปไตยเคารพและยกย่องสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ แต่ระบอบคอมมิวนิสต์เคารพยกย่องประโยชน์ของส่วนรวม ด้วย
 เหตุนี้เองจึงทำให้แนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนของประเทศทั้งสองผิด
 แยกแตกต่างไปจากความเข้าใจที่เป็นอยู่ในประเทศเสรีนิยม ประเทศที่ใช้ระบอบการ
 ปกครองแบบคอมมิวนิสต์มีความเข้าใจว่า "เสรีภาพ" หมายถึง การปลดออกจากการแทรก
 แงงโดยชนชั้นนายทุน เมื่อเป็นเช่นนี้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ของสหภาพโซเวียตและจีนคอม
 มิวนิสต์ก็คือ การประกอบธุรกิจหนังสือพิมพ์โดยปราศจากการแทรกแซงจากชนชั้นนายทุน
 นั้นเอง ฉะนั้น การที่สหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์กล่าวอ้างว่าหนังสือพิมพ์ของประเทศ
 ตนก็มีเสรีภาพนั้น เสรีภาพที่ว่านี้มีใช่เป็นเสรีภาพในความหมายที่เข้าใจและยอมรับกันทั่วไป
 ในประเทศเสรีนิยม

2. สหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์มีกฎหมายควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์
 เพียงฉบับเดียวคือ รัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศทั้งสองไม่มีบัญญัติอย่างยาก
 เกี่ยวกับการเรียกร้องหรือการโต้เถียงในเรื่องความมีเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เช่นใน
 ประเทศไทยหรือประเทศเสรีนิยมอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์ของทั้งสองประเทศนี้ได้ถูก
 ควบคุมอย่างเข้มงวดและใกล้ชิด การควบคุมนี้ก็เป็นนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งพรรค
 คอมมิวนิสต์ก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐบาล รัฐบาลจำต้องดำเนินการบริหารประเทศ
 ให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ถือว่า หนังสือพิมพ์
 เป็นเครื่องมือของรัฐในการโฆษณาชวนเชื่อ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด
 เพื่อกำกับและดูแลให้หนังสือพิมพ์ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐ

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าหนังสือพิมพ์ของสหภาพโซเวียต และจีนคอมมิวนิสต์ไม่มีเสรีภาพแต่อย่างใด แมว่ารัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศจะไ้บัญญัติถึงเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ก็ตาม แต่เสรีภาพที่บัญญัติไว้นั้นมิใช่เป็นเสรีภาพในความหมายที่ไซ้กันอยู่ในประเทศเสรีนิยมทั่วไป

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์เป็นปัญหาความต้องการของฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายหนังสือพิมพ์ที่สวนทางกัน จึงเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อและหาความพอเหมาะพอคือลอคจนหาข้อยุติได้ยากยิ่ง คงจะเห็นได้จากการก่อตัวของปัญหาซึ่งมีมาแต่ในอดีตและยังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด อย่างไรก็ตามจากการศึกษาปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่ไ้กล่าวมา ผู้เขียนใคร่ที่จะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนมีความมั่นใจว่า อย่างน้อยที่สุดก็คงสามารถช่วยคลี่คลายปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นให้บรรเทาลงได้บ้าง

แนวทางแก้ไขปัญหาเสรีภาพหนังสือพิมพ์มีดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จำกัดค้ดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มากเกินไป โดยจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในการขอเปิดกิจการหนังสือพิมพ์ ซึ่งหลักการเดิมในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ไ้กำหนดให้สามารถขออนุญาตเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้โดยเสรี เพียงแต่ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานการพิมพ์โดยไซ้แบบพิมพ์ที่กำหนด แต่หลักการในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดว่าจะต้องไ้รับคำอนุญาตจากเจ้าพนักงานการพิมพ์เสียก่อน จึงจะเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้ นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดขอจำกัดเสรีภาพไว้ถึง 8 ข้อห้ามหนังสือพิมพ์ลงโฆษณาข้อความหรือรูปภาพอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ซึ่งข้อกำหนดหรือขอจำกัดเสรีภาพทั้ง 8 ข้อนี้ ผู้กร่างกฎหมายเจตนาเขียนขึ้นเพื่อให้สามารถตีความไ้ได้อย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ และนอกจากนั้นการวินิจฉัยว่าการกระทำไ้ฝ่าฝืนข้อกำหนด ผู้วินิจฉัยก็คือ เจ้าพนักงานการพิมพ์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการ

วินิจฉัยมีลักษณะเป็นการใช้ "ดุลพินิจ" โดยแท้ ไม่สามารถหากฎเกณฑ์มาเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจวินิจฉัยได้ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ไม่มีทางจะรู้ได้เลยว่า เมื่อไรตนได้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น จึงควรยกเลิกกฎหมายฉบับนี้โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อผ่อนคลายภาวะการกักขังเสรีภาพทางคำหนังสือพิมพ์

2. ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เป็นกฎหมายที่มีหลักการไม่เหมาะสมที่จะใช้ในสถานการณ์ปัจจุบัน ดังเหตุผลต่อไปนี้

2.1 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการห้ามโฆษณาความลับของทางราชการ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติการห้ามโฆษณาความลับของทางราชการไว้ในมาตรา 33 กำหนดห้ามหนังสือพิมพ์โฆษณาความลับของทางราชการก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลักการในเรื่องการห้ามโฆษณาความลับของทางราชการนี้แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์ก็ตาม แต่ก็จำเป็นที่จะต้องมีการนี้ เพราะการเผยแพร่ความลับของทางราชการนั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้

2.2 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการตรวจข่าว พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติเรื่องการตรวจข่าวไว้ 2 กรณี คือ การตรวจข่าวที่เป็นมาตรการควบคุมตามมาตรา 35 และการตรวจข่าวที่เป็นมาตรการลงโทษตามมาตรา 36 การตรวจข่าวที่เป็นมาตรการควบคุมจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อประเทศมีเหตุฉุกเฉินหรือตกอยู่ในภาวะสงคราม¹ การตรวจข่าวในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องมี ทั้งนี้เพราะเมื่อประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะสงคราม เหตุการณ์ภายในประเทศย่อมอยู่ในภาวะไม่สงบเต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวาย การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์อาจทำให้สถานการณ์ที่สับสนวุ่นวายอยู่แล้วกลับเลวร้ายลงไปกว่าเดิมได้ เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อช่วยให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติได้โดยรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีอำนาจในการตรวจข่าวก่อนที่จะ

¹รายละเอียดโปรดดูบทที่ 4 ในส่วนที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติการพิมพ์

อนุญาตให้หนังสือพิมพ์ลงโฆษณา ทั้งนี้เพื่อให้หนังสือพิมพ์ลงโฆษณาได้เฉพาะข่าวที่เหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลานั้น นอกจากนั้นการตรวจข่าวในกรณีนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ารัฐสามารถกระทำได้ แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาก็ตาม¹

การตรวจข่าวที่เป็นมาตรการลงโทษนั้น ก็สมควรที่จะใช้เป็นบทลงโทษ เพราะพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ 3 ประการ คือ ตักเตือน ตรวจข่าว และพักใช้หรือถอนใบอนุญาต หรือสั่งการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ จะเห็นได้ว่าการตรวจข่าวที่มีบัญญัติในมาตรา 36 นี้ เป็นมาตรการลงโทษในลำดับที่ 2 ซึ่งจะทำให้ก็ต่อเมื่อหนังสือพิมพ์นั้นได้รับการตักเตือนแล้วเท่านั้น และการตรวจข่าวที่เป็นมาตรการลงโทษนี้ ก็เป็นการลงโทษที่ยังไม่ถึงขั้นรุนแรง เพียงแต่สร้างความยุ่งยากลำบากให้แก่หนังสือพิมพ์ในการดำเนินงานเท่านั้น เป็นโทษที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์มากจนเกินไปนัก

2.3 การควบคุมกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ โดยการจัดตั้ง "สภาการหนังสือพิมพ์" ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในภาวะปัจจุบัน เพราะการควบคุมกันเองโดยสภาการหนังสือพิมพ์ เป็นการให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ตลอดจนการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์จากโครงสร้างและองค์ประกอบของสภาการหนังสือพิมพ์ คณะกรรมการจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์ตลอดจนคณะกรรมการสอบสวน ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ทั้งสิ้น แม้ว่าสภาการหนังสือพิมพ์จะมีกรรมการส่วนหนึ่งที่เลือกตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการอื่นใด หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างองค์การของรัฐ แต่กรรมการประเภทนี้ก็มีจำนวนน้อยคือมีจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งไม่สามารถออกเสียงหักทวนคะแนนเสียงของกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้ และอีกประการหนึ่งซึ่งอาจเป็นไปได้ก็คือ กรรมการประเภทนี้เป็น

¹โปรดดูบทที่ 3 ในส่วนที่กล่าวถึงการตรวจตราหนังสือพิมพ์สหรัฐอเมริกา

บุคคลผู้ซึ่งกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์เป็นผู้คัดเลือกเข้ามา ฉะนั้น อาจเป็นไปได้ว่า ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์อาจจะเลือกเฉพาะบุคคลที่มีความชอบพอกับตนหรือมีแนวความคิดเช่นเดียวกับตน

การที่ยังไม่ควรให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ในการควบคุมกันเองโดยจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ ก็เป็นเพราะการที่จะมีเสรีภาพนั้นจำเป็นที่จะต้องมีความรับผิดชอบ" ควบคุมกันไปควบ แต่จากสมมติฐานข้อสองได้แสดงให้เห็นว่า หนังสือพิมพ์ในปัจจุบันส่วนมากยังขาดความรับผิดชอบต่อผู้ควบคุมกันเองในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงยังไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ เพราะถ้าผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่มีหน้าที่ในการควบคุมเหล่านี้ขาดความรับผิดชอบต่อความสำนึกในหน้าที่และวิชาชีพ เห็นแก่พวกพ้อง ขาดความซื่อสัตย์และขาดคุณธรรมประจำใจแล้ว สภาการหนังสือพิมพ์ก็ไม่สามารถที่จะคุ้มครองความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในกรณีที่เกิดความเสียหายจากหนังสือพิมพ์ได้ และประการสำคัญที่สุดก็คือไม่สามารถปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติอันถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมที่มีความสำคัญยิ่งไว้ได้

3. การปิดหนังสือพิมพ์ บัญหาเรื่องการปิดหนังสือพิมพ์นับเป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรง และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก และความเดือดร้อนนี้แผ่กระจายไปถึงบุคคลทุกคนที่ทำงานกับหนังสือพิมพ์ที่ถูกสั่งปิดนั้น ด้วยเหตุนี้เองผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์จึงพยายามเรียกร้องต่อรัฐบาลว่า การปิดหนังสือพิมพ์ควรจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลเท่านั้น ทั้งนี้โดยอ้างถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 ถ้ามองอย่างผิวเผินจะเห็นว่าหลักประกันเสรีภาพหนังสือพิมพ์โดยจะปิดหนังสือพิมพ์ได้ก็ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นหลักประกันเสรีภาพอันมั่นคงยิ่งของหนังสือพิมพ์ แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า สำหรับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน หลักประกันเสรีภาพนี้ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ รัฐหรือฝ่ายบริหารควรมีอำนาจที่จะสั่งปิดหนังสือพิมพ์ได้อย่างทันด่วนที่ เพื่อสามารถระงับความเสียหายได้อย่างฉับพลัน การที่จะปิดหนังสือพิมพ์ได้ก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดนั้น ย่อมหมายความว่า ก่อนที่จะปิดหนังสือพิมพ์ฉบับใดก็จะต้องมีการชั่งตวงวัดระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจควบคุม

หนังสือพิมพ์กับฝ่ายหนังสือพิมพ์ถึง 3 ศาตวรรษกว่าคดีจะถึงที่สุดย่อมต้องใช้เวลานานกว่าหนึ่งปีขึ้นไป เพราะเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าระบบงานยุติธรรมของไทยยังมีความล่าช้าและประกอบด้วยข้อพิพาทขึ้นมาสู่ศาลอย่างมากมาย ถ้าเป็นเช่นนี้รัฐก็ไม่สามารถระงับความเสียหายได้ทันเวลาที่ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงติดตามมาได้ ฉะนั้น รัฐจึงควรมีมาตรการที่สามารถจะปิดหนังสือพิมพ์ได้โดยเร็ว มาตรการนี้มีปรากฏในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 36 (3) ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์สั่งถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ใด เมื่อหนังสือพิมพ์ทำการโฆษณาเรื่องราวใด ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในภาวะที่มีเหตุฉุกเฉินภายในราชอาณาจักร หรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศ หรือมีการสงคราม การที่ให้อำนาจมาตรการนี้ไว้ก็เพื่อระงับความเสียหายได้ทันเวลาที่ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

ส่วนในภาวะปกติผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐไม่ควรใช้อำนาจในการปิดหนังสือพิมพ์ เพราะการปิดหนังสือพิมพ์เป็นมาตรการที่รุนแรงสามารถสร้างความเดือดร้อนให้แก่ทุกคนที่ประกอบอาชีพอยู่กับหนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกสั่งปิด ฉะนั้น มาตรการนี้จึงควรใช้ในภาวะที่มีความจำเป็นคือ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศหรือเกิดมีการสงครามเท่านั้น ในภาวะปกติถ้าหนังสือพิมพ์ลงข้อความที่อาจกระทบกระเทือนต่อส่วนรวม รัฐก็สามารถใช้มาตรการตักเตือน และการตรวจข่าวได้อยู่แล้ว และถ้าหนังสือพิมพ์ยังฝ่าฝืนมาตรการตรวจข่าว รัฐก็สามารถสั่งห้ามโฆษณาและอาจยึดหนังสือพิมพ์นั้นได้โดยใช้มาตรา 39 ซึ่งกำหนดว่าถ้าผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์คนใดได้รับคำสั่งเป็นหนังสือให้เสนอหนังสือพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจก่อน แลหนังสือพิมพ์นั้นยังออกโฆษณาโดยมิได้เสนอต่อเจ้าหน้าที่ตรวจข่าว หรือลงข้อความซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจข่าวมิได้อนุญาต หรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตรวจข่าว เจ้าพนักงานการพิมพ์สามารถสั่งห้ามโฆษณา และจะยึดหนังสือพิมพ์นั้นทั้งหมดก็ได้

4. ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข่าว พ.ศ. 2520 และ พ.ศ. 2521 แมวาระเบียบดังกล่าวจะช่วยทำให้การให้ข่าวราชการมีความเป็นระเบียบ

เรียบเรียงขึ้นก็ตาม แต่การที่รัฐออกระเบียบมากำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการให้ข่าวโดยขึ้นอยู่กับความสำคัญของข่าวที่จะให้ นั้น ทำให้การแสวงหาข่าวของหนังสือพิมพ์เป็นไปด้วยความไม่สะดวก อาจมีผลทำให้หนังสือพิมพ์ถูกจำกัดวงในการแสวงหาข่าวสาร เพราะจะต้องรอการให้ข่าวจากบุคคลผู้มีอำนาจให้ข่าวนั้น ๆ เท่านั้น และยังอาจทำให้การรายงานข่าวสารเป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการในวิชาหนังสือพิมพ์ที่จะต้องรายงานข่าวที่ทันต่อเหตุการณ์ การรายงานข่าวที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนควรที่จะได้รับรู้ถึงนโยบายหรือการดำเนินงานของรัฐบาลอันอาจจะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนรวมโดยเร็วที่สุด เพื่อจะได้วิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นเพื่อแนะนำหรือชี้ทางให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงในแนวทางที่ประชาชนต้องการ

5. คำเนิการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ให้เหมาะสมและทันสมัยยิ่งขึ้น ตามหลักการดังต่อไปนี้

5.1 กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับผู้ที่ขออนุญาตเป็นบรรณาธิการเสียใหม่ โดยกำหนดให้มีพื้นความรู้ขั้นต่ำต้องจบปริญญาตรี บรรณาธิการนั้นเป็นบุคคลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำหนังสือพิมพ์ และมีหน้าที่ควบคุมบทประพันธ์ จะเห็นได้ว่าบรรณาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบสูง ดังนั้น จึงสมควรให้ผู้ที่จะเป็นบรรณาธิการเป็นบุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ที่ดีพอ เป็นบุคคลที่มีความสำนึกและความรับผิดชอบสูง การที่กำหนดให้ผู้ที่ขออนุญาตเป็นบรรณาธิการต้องจบปริญญาตรีก็เป็นเพราะเมื่อบุคคลได้รับการศึกษาที่ดี บุคคลนั้นโดยส่วนเฉลี่ยแล้วย่อมต้องเป็นบุคคลที่มีความสำนึกและความรับผิดชอบสูงพอที่จะเป็นที่ไว้วางใจได้ ตลอดจนมีความเข้าใจปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมและของเอกชนได้เป็นอย่างดี

5.2 เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของงานการพิมพ์เสียใหม่ เดิมกฎหมายกำหนดให้ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล และสารวัตรแผนก 5 กองกำกับการ 3 กองตำรวจสันติบาล เป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์ การกำหนดตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของงานการพิมพ์เช่นนี้ มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยเหตุผล กล่าวคือ เจ้าพนักงานตำรวจนั้นเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

แต่มีใครมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานประชาสัมพันธ์หรืองานด้านการเผยแพร่ข่าวสารแต่อย่างใด ฉะนั้น การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการใช้บุคคลไม่ตรงกับหน้าที่อื่นจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายหนังสือพิมพ์ได้ เพราะเจ้าพนักงานตำรวจไม่มีความรู้ ความเข้าใจในงานด้านการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข่าวสาร เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงควรกำหนดตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์เสียใหม่เพื่อความเหมาะสม โดยกำหนดให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้ใช้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มอบหมายเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร ส่วนเจ้าพนักงานการพิมพ์ในจังหวัดอื่น คงให้ดูวาราชการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์ต่อไป เช่นเดิม

5.3 ตัดหลักการเรื่องการห้ามโฆษณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการทหาร หรือ เรื่องการเมืองระหว่างประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 มาตรานี้ให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้รักษาราชการแทนสามารถออกคำสั่งชั่วคราวเป็นหนังสือ หรือออกคำสั่งทั่วไป โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือหนังสือพิมพ์รายวันระบุนำห้ามการโฆษณาเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การห้ามการโฆษณาเรื่องราวตามมาตรานี้ย่อมเป็นการตัดสิทธิในการรับรู้ของประชาชน จึงไม่ควรมีมาตรการนี้ใช้บังคับ แต่อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า ถ้าไม่มีมาตรการนี้การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ในเรื่องเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในได้ ปัญหาที่สามารถคลี่คลายลงได้ โดยรัฐสามารถใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 36 (1) และ (2) ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อหนังสือพิมพ์ลงโฆษณาเรื่องที่เกี่ยวข้องที่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าพนักงานการพิมพ์จะใช้อำนาจตัดเตือนเป็นมาตรการขั้นต้น เมื่อได้ตัดเตือนแล้วยังมีการโฆษณาเรื่องราวดังกล่าวอีกก็สามารถสั่งตรวจข่าวได้ จะเห็นได้ว่าการตัดเตือนและการตรวจข่าวตามมาตรา 36 (1) และ (2) นี้ สามารถใช้แทนมาตรการในการห้ามโฆษณาเรื่องราวดังกล่าวข้างต้นได้ ฉะนั้น เมื่อมีมาตรการที่สามารถควบคุมการเสนอเรื่องราวของหนังสือพิมพ์ที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชนได้ตามมาตรานี้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมีมาตรการในการห้ามโฆษณาอีกต่อไป และผลที่จะตามมาก็คือ ประชาชนยังไม่ถูกตัดสิทธิในการรับรู้เสียทีเดียว ประชาชนยัง

สามารถรับรู้เรื่องราวเหล่านี้ได้ในทางที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม

5.4 กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ขึ้นทำหน้าที่พิจารณาคำร้องอุทธรณ์แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เคิมพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่กำหนดให้บุคคลผู้ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตรวจข่าว สามารถอุทธรณ์คำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ทางกวีพากษ์วิจารณ์กันว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นคำสั่งที่สั่งการโดยฝ่ายบริหาร การกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็เป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือความยุติธรรมขึ้นได้ เพื่อแก้ปัญหานี้จึงสมควรตั้ง "คณะกรรมการอุทธรณ์" ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสั่งการ คำร้องอุทธรณ์ คณะกรรมการอุทธรณ์ที่ตั้งขึ้นนี้ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือฝ่ายบริหาร ได้แก่ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมอัยการ ฝ่ายเป็นกลาง ได้แก่ อธิบดีศาลอุทธรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 ท่าน ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมือง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างองค์การของรัฐ ฝ่ายหนังสือพิมพ์ให้สมาคมต่าง ๆ ของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ทำความเข้าใจความตกลงกันคัดเลือกบุคคลมาเป็นตัวแทนจำนวน 4 ท่าน ในการวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ให้ถือการตัดสินโดยใช้คะแนนเสียงข้างมากซึ่งฝ่ายหนังสือพิมพ์ก็มีจำนวนมากกว่าฝ่ายอื่น การจัดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์นี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายหนังสือพิมพ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาบทวนคำสั่งของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีฝ่ายที่เป็นกลางอันได้แก่ศาลและผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นตัวแทนในการแสดงความคิดเห็นแทนประชาชนอีกด้วย

5.5 ปรับปรุงอัตราโทษเสียใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติการพิมพ์ได้ยกร่างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นระยะเวลาหลายสิบปีมาแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อ พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2488 ก็ตาม แต่ก็มีใครทำการแก้ไขเกี่ยวกับอัตราโทษแต่อย่างใด อัตราโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการพิมพ์มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก อัตราโทษสูงสุดที่กำหนดไว้ คือ โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ อัตราโทษต่ำสุดคือ โทษปรับไม่เกินสิบสองบาท จากอัตราโทษสูงสุดและต่ำสุดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้เป็นอัตราโทษ

ที่ค่ามาก ไม่ไต่สัดส่วนกับความผิดทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับก็ตาม จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะได้กำหนดอัตราโทษเสียใหม่ให้เหมาะสมและทันสมัยยิ่งขึ้น

5.6 เรื่องการลงโฆษณาแก่ชาวหรือข้อความที่หนังสือพิมพ์ลงคลาดเคลื่อน จากความเป็นจริง ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างจริงจัง โดยจะเห็นได้จากกรณีหนังสือพิมพ์ลงข้อความที่มีลักษณะหมิ่นประมาทบุคคล ซึ่งมักจะลงโฆษณาในหน้าหนึ่งโดยอาจจะเป็นการพาดหัวข่าว หรือพาดหัวคอลัมน์ เมื่อบุคคลนั้นใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 โดยขอให้หนังสือพิมพ์ลงโฆษณาขอความแก้หรือปฏิเสธเรื่องที่มีหนังสือพิมพ์ลงโฆษณาอันนำความเสียหายมาสู่ตน หนังสือพิมพ์ส่วนมากมักจะลงขอความแก้หรือขอความปฏิเสธเรื่องดังกล่าวในหน้าอื่น ซึ่งมีเนื้อหาเดียวกันกับที่ลงข้อความที่ทำให้บุคคลเสียหาย และนอกจากนั้นตัวอักษรที่ลงขอความแก้หรือปฏิเสธนี้ ใช้ตัวอักษรเล็กแบบธรรมดาทำให้ยากแก่การสังเกต กรณีเช่นนี้เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องหรือข้อความที่ให้หนังสือพิมพ์ลงโฆษณาแก้หรือปฏิเสธจะต้องลงในหนังสือพิมพ์ในคราวเดียวโดยครบถ้วน และจะต้องอยู่ในหน้าเดียวกับเรื่องอันเป็นเหตุให้แก้หรือปฏิเสธ

การที่จะให้หนังสือพิมพ์ลงเรื่องหรือข้อความที่แก้หรือปฏิเสธโดยใช้ตัวอักษรเช่นเดียวกับเรื่องหรือข้อความอันเป็นเหตุให้แก้หรือปฏิเสธนั้น โดยลักษณะของหนังสือพิมพ์แล้ว ไม่อาจกระทำได้ เพราะบางครั้งเป็นการลงแบบพาดหัวข่าวซึ่งเป็นตัวอักษรโต การจะกำหนดให้หนังสือพิมพ์ลงข้อความแก้หรือโฆษณาให้มีขนาดตัวอักษรเท่ากันนั้น ย่อมต้องใช้เนื้อที่มาก และไม่สะดวกต่อการปฏิบัติ ฉะนั้น จึงสมควรคงหลักการเดิมไว้ แต่ควรที่จะมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ต้องลงโฆษณาในหน้าเดียวกับเรื่องที่เป็นสาเหตุให้แก้หรือปฏิเสธ

5.7 ถ้าเกิดสถานการณ์คับขันหรือเกิดภาวะความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ จนถึงขั้นมีความจำเป็นต้องควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันความเสียหายต่อส่วนรวมที่อาจเกิดจากการลงข่าวหรือข้อความของหนังสือพิมพ์ รัฐก็ยังมีกฎหมายที่สามารถจะควบคุมหนังสือพิมพ์ได้อย่างเข้มงวดและเด็ดขาด นั่นคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งรัฐสามารถกระทำได้ โดยประกาศกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันจะทำให้กฎหมายดังกล่าวมีผล บังคับใช้ เนื้อหาของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจ หนังสือพิมพ์ และห้ามการจำหน่ายแจกหนังสือพิมพ์ได้ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะประกาศ ห้ามหนังสือพิมพ์ลงโฆษณาข้อความซึ่งกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของ ประเทศ หรือเป็นการก่อกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสอง ฉบับนี้มีมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด ฉะนั้น เมื่อมีความจำเป็นในการ รักษาความสงบเรียบร้อย รัฐก็สามารถเลือกใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้ตามแต่จะเห็นควร

นอกจากข้อเสนอแนะทั้ง 5 ข้อที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนใคร่จะขอกล่าวถึงข้อ สังเกตประการหนึ่งซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาเรื่องความมีเสรีภาพของ หนังสือพิมพ์ในประเทศไทย นั่นก็คือ "ผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองเป็นผู้กำหนดความมีเสรีภาพ ของหนังสือพิมพ์" เหตุที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะ จะเห็นได้จากสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงเวลานั้นคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ก็ได้มีการประกาศใช้บังคับมานานพอสมควรแล้ว แต่จากข้อเท็จจริงในช่วงเวลา ของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่มีการปิดหนังสือพิมพ์แม้แต่ฉบับเดียว คงมีแต่ การตกเตือนเท่านั้น จากข้อเท็จจริงนี้ชี้ให้เห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองมีอำนาจ ในการแนะนำเจ้าพนักงานการพิมพ์ตลอดจนวางนโยบายที่จะใช้กับหนังสือพิมพ์ และตลอดเวลา ที่ผ่านมาเจ้าพนักงานการพิมพ์ก็ปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่วางไว้โดยเคร่งครัด ฉะนั้น ไม่ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมหนังสือพิมพ์จะเป็นกฎหมายให้เสรีภาพหรือกีดขี่เสรีภาพ ก็ตาม แต่ความมีเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ก็อาจอยู่นอกเหนือไปจากเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ โดยขึ้นอยู่กับความพึงพอใจหรือนโยบายของผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองซึ่งจะเป็นตัวกำหนด เสรีภาพในขั้นท้ายที่สุด ซึ่งปัจจัยนี้ไม่มีผู้ใดสามารถแก้ไขได้ นับเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการ แก้ไขโดยสิ้นเชิง.