

การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเทศไทย

แนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตยในประเทศไทยเริ่มปรากฏเค้ามาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 แต่โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าสภาวะบ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่อำนวยให้ดำเนินการได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา จึงยังมิได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้แต่อย่างใด จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย "คณะปฏิวัติ ร.ศ. 130" แต่การดำเนินงานต้องล้มเหลว และผู้ดำเนินงานใน "คณะปฏิวัติ ร.ศ. 130" ถูกจับกุมได้ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2454 อย่างไรก็ตามการพยายามที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เป็นประจักษ์ชัดแจ้งให้เห็นว่าประเทศไทยถึงคราวที่จะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญในไม่ช้า

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงมีพระราชปรารภว่า จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ในคราวที่พระยาภิรมย์ภักดี มาเยือนประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเพื่อปรึกษาราชการเมืองและรูปแบบการปกครอง พระยาภิรมย์ภักดี ได้ตอบพระราชพินิจและร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวายเป็นภาษาอังกฤษ แต่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้มีข้อความที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของราษฎรแต่อย่างใด เมื่อพระองค์เสด็จกลับจากการรักษาพระเนตรที่สหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2474 ได้ทรงเร่งรัดให้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเร่งรีบต่อไป ถึงกับได้ให้พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นนำพระราชกระแสรับสั่งมามอบให้ พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล) และนายเรมอนด์ บี. สตีเวน (Raymond B. Stevens)

ชาวอเมริกันซึ่งเป็นผู้ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นไปพร้อมกันโครงการที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตย หรือรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จทันงานสมโภชฉลองพระนครครบรอบ 150 ปี ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 แม้ว่าจะได้รับการคัดค้านจากบุคคลทั้งสองว่าบรรพบุรุษของประเทศไทยยังไม่เอื้ออำนวยให้ดำเนินการเช่นนั้น อย่างไรก็ตามพระยาศิวีสารวาจา และนาย สตีเวน ก็ได้ร่างรัฐธรรมนูญถวาย แต่เรื่องนี้ได้ขยับที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาในขณะนั้น พระราชประสงค์ในเรื่องนี้จึงระงับลงจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ในปี พ.ศ. 2475



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญบางฉบับ

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอีกกติกาสถางฉบับ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวทั้งรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 20 ฉบับ¹ แต่มีรัฐธรรมนูญฉบับที่มีคำสมควรหยิบยกขึ้นพิจารณาเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นบางฉบับ ได้แก่

ก. รัฐธรรมนูญสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๗

ได้แก่ " พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 " และ " รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 "² มีความสำคัญในตำแหน่งรัฐธรรมนูญแรก ที่วางหลักเกณฑ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประสงค์จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศเพียงชั่วคราวก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงสั้น และมีใจกว้างหลักเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของราษฎรไว้ เพียงแต่กล่าวรับรองไว้ในมาตรา 2 ว่าพระมหากษัตริย์, สถาปนาราษฎร, คณะกรรมการราษฎร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ของ

¹ รายละเอียดเพิ่มเติมจาก วิษณุ เครืองาม , บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2520) , หน้า 25

² ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น " รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 " โดย " รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 "

ราษฎรได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในหมวด 2 หัวข้อ "สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม" เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอยู่ภายใต้ มาตรา 14 ที่ว่า

"มาตรา 14 ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพวิบุณย์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ"

บทบัญญัติของมาตรา 14 นำเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเข้าร่วมไว้กับเสรีภาพประการอื่น คือเสรีภาพในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สิน เสรีภาพส่วนบุคคล, เสรีภาพในการศึกษา และเสรีภาพในการระงับอาชีพ แนวความคิดของการให้ความคุ้มครองเสรีภาพประการต่าง ๆ ตามมาตรานี้จะเกิดจากการรับเอาค่านิยมในอารยธรรมตะวันตกเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพซึ่งได้ล้าหน้าไปก่อนนี้แล้ว มาเป็นแบบอย่าง ทั้งนี้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 หน้า 359-368 มีบันทึกคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม แถลงถึงวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความบางตอนว่า

".... ร่างใหม่... ได้จัดรูปเสียใหม่ เก็บข้อความลงไปยังที่เห็นว่าควรเพิ่มเติม ตัดข้อความออกเสียบ้างที่เห็นว่าควรตัดในการจัดตั้งรูปก็ตาม ในการเพิ่มเติมข้อความ หรือตัดข้อความก็ตามอนุกรรมการได้ค้นหาหาแบบแผนรัฐธรรมนูญที่เขาทำกันมาแล้วในนานุประเทศเพื่อเป็นแบบอย่าง และคิดแปลงเสียบ้างในข้อที่เห็นว่าไม่เหมาะแก่ฐานะในเมืองเรา...."

"หมวด 2 แสดงเสรีภาพ สิทธิ และหน้าที่ของชนชาวสยาม, ข้อความในหมวดนี้ อันที่จริงก็เป็นสิ่งที่รู้สึกกันอยู่แล้วในใจประชาชนเราเป็นข้อสำคัญที่สมควรจะตราครังไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ขอความเช่นนี้ ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศก็มีเหมือนกัน"

บทบัญญัติของมาตรา 14 ดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นปรากฏว่ารัฐใช้หลักอะไรในการจำกัดขอบเขตของเสรีภาพ เพียงแต่ใช้คำว่า " ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย "

3
 เหนือ ว่างกับบทบัญญัติของมาตรา 13 เกี่ยวกับเสรีภาพในการถือศาสนา
 (Freedom of religion) มีบัญญัติไว้ชัดเจนว่าเสรีภาพในการนับถือศาสนา
 จะต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีล-
 ธรรมของประชาชน

อย่างไรก็ตามคณะราษฎรผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.
 2475 ได้วางหลัก 6 ประการในการปกครองประเทศไว้ก่อนหน้านี้อยู่แล้ว ในหลักข้อที่
 5 ระบุไว้ว่า "จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่
 ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น" นั้นหมายถึงคณะราษฎรจะทำการปกครองประ-
 เทศ โดยให้ประชาชนมีเสรีภาพต่อเมื่อเสรีภาพของประชาชนไม่เป็นการขัดต่อหลักข้อ 1
 ถึงข้อ 4 ที่คณะราษฎรได้กำหนดไว้ ได้แก่

1) หลักความมั่นคงแห่งชาติ มีระบุไว้ในหลักการปกครองของคณะราษฎร
 ข้อ 1 และข้อ 3 ความว่า

"1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทาง
 การเมือง ในทางศาสนา ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง"

"3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาล
 ใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้
 ราษฎรอพยวัก"

3
 "มาตรา 13 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และ
 ย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้า
 หน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน"

4
 รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ:
 ไทวีชันนาพานิช, 2520) , หน้า 55-56

2) หลักสิทธิของบุคคลอื่น มีระบุไว้ในหลักการปกครองของคณะราษฎร
ขอ 4 ความว่า

" 4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน"

3) หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน มีระบุไว้ใน
หลักการปกครองของคณะราษฎร ขอ 2 ความว่า

"2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกัน
ลดน้อยลงให้มากที่สุด"

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธ
ศักราช 2475 มาตรา 14 จะมีได้วางหลักในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความ
คิดเห็นไว้แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในขณะนั้นยังคงขึ้นอยู่กับ
กับหลักเกณฑ์ 3 ประการดังกล่าวมานั้น แต่ขอบเขตของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ
มิได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ด้วย รัฐ
ธรรมนูญฉบับนี้จึงยังคงค้ำอยู่บ้างในคุณค่าของความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ใน
สมัยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงประกาศใช้อยู่รัฐบาลได้ดำเนินการให้มีการออก "พระราช
บัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476"⁵ อันเป็นปีเดียวกับที่ได้มีการประกาศ

ใช้กฎหมายคอมมิวนิสต์ฉบับแรกโดยให้เหตุผลไว้ในอารัมภบทว่าเพื่อ "การป้องกัน
รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ" กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย
อย่างกว้างขวางในการที่จะสั่งให้บุคคลใดต้องอยู่ภายในเขตที่กำหนดได้เป็นเวลาไม่
เกินสิบปี โดยมีต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการเพียงแต่ให้กระทรวง
มหาดไทยทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นจากข้าราชการ
ตุลาการเท่านั้น เมื่อปรากฏพฤติการณ์ว่า มีบุคคลหนึ่งบุคคลใด "กระทำการด้วย
ประการใด ๆ เป็นปฏิปักษ์ต่อ หรือเพื่อให้ประชาชนเสื่อมความนิยมหรือหวาดหวั่น
ต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม แม้การกระทำดังกล่าวมา
แล้วจะเป็นเพียงการคบคิดหรือทำความตกลง หรือจะเตรียมการก็ตาม..."

อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก่อนมาได้ถูกยกเลิกโดย "พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2481"

ข. รัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพมาก ในหัวข้อนี้มีรัฐธรรมนูญที่มีคุณค่าสมควรแก่การหยิบยกขึ้นพิจารณาอยู่สองฉบับ ได้แก่ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492" และ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เคยได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งในแง่ที่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ที่เคยประกาศใช้มาก่อนหน้านี้ ได้รับการจัดทำโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งมีเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) เป็นประธาน และโดยเหตุที่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กระทำโดยเปิดเผยให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมได้ โดยเจตนาที่จะให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรัดกุมที่สุด "คณะบริหารประเทศชั่วคราว" ซึ่งมีจอมพลผดุงพดพิบูลย์ เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศในเวลาต่อมาและให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ถึงกับให้ความเห็นไว้ในแถลงการณ์ของคณะบริหารประเทศชั่วคราว ฉบับที่ 2 มีความตอนหนึ่งว่า "...ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องต่อสู้ป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังเป็นอันตราย ต่อชาติ ศาสนา และองค์พระมหากษัตริย์อยู่ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2492) ก็ไม่เปิดโอกาสให้ทำได้ แม้แต่จะออกกฎหมายป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่สามารถทำได้..."

บทบัญญัติมาตราสำคัญของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ มาตราต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

"มาตรา 35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

กฎหมายให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ใบให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์รัฐจะกระทำมิได้"

"มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่พระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินการรบหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก"

"มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก, หรือการปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการสื่อสารที่จัดใช้เป็นบริการสาธารณะ"

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 นับว่าเป็นต้นแบบที่สำคัญแก่ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517" ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 40 (เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา) และมาตรา 43 (เสรีภาพในการชุมนุม) ซึ่งในสาระสำคัญแล้วบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่ได้แตกต่างกัน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เพียงแต่ได้เพิ่มหลักการที่สำคัญขึ้นมาบางประการ กล่าวคือ ประการแรกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ให้ความสำคัญคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้มากกว่า คือห้ามการออกคำสั่งปิดหนังสือพิมพ์เสียทีเดียว ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นเช่นไรก็ตาม ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ยังเปิดช่องให้มีการปิดหนังสือพิมพ์ได้ หากมีคำพิพากษาของศาล

ถึงที่สุดสิ่งใหม่ แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ยังคงมีความเป็นทางการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์อยู่บ้าง และยังได้คำนึงถึงหลักความมั่นคงของประเทศมากกว่าโดยการบัญญัติเพิ่มขึ้นมาอีก มาตรา 40 นี้ว่าเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นคนสัญชาติไทย

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ยังคงเน้นในความสัมพันธ์ของหลักสิทธิของบุคคลอื่นมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 โดยเฉพาะสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง ถึงกับบัญญัติว่าการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อ "คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น" ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวว่าจะมุ่งจำกัดขอบเขตเสรีภาพของหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะและไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจประกาศกฎอัยการศึก ไว้เป็นการแน่นอน ห้ามมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายทหารประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยไม่กำหนดระยะเวลา ความปรากฏในมาตรา 193 วรรค 3 ว่า "กฎอัยการศึกตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง จะมีผลใช้บังคับเกินสามสิบวันได้อีกเป็นระยะเวลาเท่าใด ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

ค. รัฐธรรมนูญแบบฝ่ายบริหารมีอำนาจเด็ดขาด รัฐธรรมนูญฉบับที่วางรูปแบบการปกครองแบบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือองค์กรอื่น ได้แก่ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502" ซึ่งมีกำเนิดมาจากการยึดอำนาจของคณะปฏิวัติอันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้เหตุผลไว้ในการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ถึงเหตุผลในการยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญ สรุปลักษณะสำคัญได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ยังไม่รัดกุมพอที่จะแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้าง รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ให้รัด

กุมเข้มแข็ง พอที่จะต่อสู้กับภัยเฉพาะหน้าของประเทศชาติ เป็นอันว่าจอมพลสฤษดิ์
 ณะรัชต์ มีความเห็นว่าการที่รัฐบาลไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ที่เลวร้าย และต่อ
 สู้กับภัยเฉพาะหน้าของประเทศ ซึ่งน่าจะเข้าใจได้ว่าเป็นภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ได้
 เป็นเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495)
 ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชา
 ชนไว้กว้างขวางมากมายแต่อย่างใด

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มีคุณค่าในด้าน
 ที่เป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบในการให้อำนาจเด็ดขาดแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารในการสั่งการ
 ใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำ
 อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำที่เป็น
 การคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้โดยมิต้อง
 ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัว
 หน้าฝ่ายบริหารอยู่ในสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ได้เองโดยตรง เจตนาร
 มณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ใน มาตรา 17 ความว่า

"มาตรา 17 ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร
 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย
 ความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการ
 บ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร
 ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือ
 กระทำการใด ๆ ใดและให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่ง
 หรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย..."

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด
 เนื่องจากผู้ร่าง ๆ ประสงค์ที่จะใช้เป็นฉบับชั่วคราวแต่อาจจะเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ
 นี้สามารถสร้างความมีเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลมากที่สุดจึงถูกใช้เป็นหลักในการปกครอง
 ประเทศอยู่ได้จนถึง 9 ปี ข้อที่น่าพิจารณาคือข้อหนึ่งได้แก่ บทบัญญัติ มาตรา 20
 ที่ว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตาม
 ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" จึงถือว่าประเทศไทยใน

สมัยนั้นให้ทั้งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีควบคู่กันไป แต่โดยเหตุที่ประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จารีตประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะล้มลุกคลุกคลาน มีการปฏิวัติ รัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญกันบ่อยครั้ง หากจุดยืนที่แน่นอนมิได้ การให้ยึดถือจารีตประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยจึงเท่ากับยอมรับในความไม่แน่นอนของวิถีทางประชาธิปไตยของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา

2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ก. บทนำ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญ

ในบทนำของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีข้อความที่แสดงออกซึ่งหลักการสำคัญในตัวของรัฐธรรมนูญเอง ในย่อหน้าที่สาม

“สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระโดยยึดถือแนวทางอันเป็นนิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทย ในการสร้างรักษาไว้ซึ่ง... การเชิดชูและคุ้มครองรักษาสีหิและเสรีภาพของชนชาวไทย...”

ข้อความดังกล่าวของบทนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ให้ความหมายสำคัญ

2 ประการคือ

1. สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญรวมสามวาระ โดยยึดหลักการที่จะเชิดชูและคุ้มครองรักษาสีหิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติมาตรา 9 และ มาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ที่ได้ให้อำนาจสภานิติบัญญัติฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 9) และกำหนดให้สภานิติบัญญัติฯ รับร่างฯ จากคณะกรรมการมาพิจารณาเป็นสามวาระ (มาตรา 10) อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏ

ว่ามีข้อความตอนใดกำหนดให้สถานีวิทยุฯ ต้องพิจารณาร่างฯ โดยยึดหลักการ
 เชิดชูและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การที่สถานี วิทยุพิจารณาโดย
 ยึดหลักดังกล่าว จึงถือว่าเป็นเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพของประ
 ชาชน

2. ปวงชนชาวไทยมีพันธึนร่วมกัน ในการเชิดชูและคุ้มครองรักษาสิทธิ
 และเสรีภาพของตน คำว่า"พันธึน" ตามพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.
 2493 แปลว่า "การตั้งความปรารถนา" ดังนั้นความหมายในข้อนี้จึงหมายถึง
 "ปวงชนชาวไทยได้ตั้งความปรารถนาร่วมกัน ที่จะเชิดชูและคุ้มครองรักษาสิทธิและ
 เสรีภาพของตน" หรืออีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 สะท้อนให้เห็นถึง
 อุดมคติของชาวไทยทุกคนที่มีความรักและห่วงแหนในสิทธิและเสรีภาพของตน

บทนำของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แสดงให้ปรากฏชัดซึ่งปรัชญาแห่งการ
 ปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย และอุดมคติของประชาชนที่มีความ
 มุ่งมากปรารถนาที่จะอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองที่ให้สิทธิเสรีภาพในการคิด แสดง
 ออก และกระทำสิ่งใด ๆ โดยปราศจากพันธนาการทางร่างกายและทางจิตใจ สิ่ง
 นี้ถือเป็นหัวใจที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีเหตุสงสัยในเจตนารมณ์ที่แท้จริงเกี่ยว
 กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องถือเอาแนวทางนี้เป็นหลัก

ข. มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา
 การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม
 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครอง
 สิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบ
 เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความ
 เสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน
 เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้อง เป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่
 กฎหมายบัญญัติ
 การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของ เอกชนรัฐจะกระทำ
 มิได้"

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นแม่บทที่รับรองเสรีภาพวิภูมน์ในการพูดไว้ไม่ว่าจะเป็นการพูดกันเป็นส่วนตัว หรือพูดอภิปรายในที่ชุมนุมชน การเขียน การพิมพ์ และโฆษณาซึ่งถือว่าจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักเกณฑ์วางไว้ว่าต้องเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเสียงข้างมาก ฉะนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าผู้ปกครองประเทศจะต้องรับฟังความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ และจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลวิจาร์ณาการกระทำของรัฐบาลได้โดยเสรี การวิพากษ์วิจาร์ณาเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการใด ๆ อันเป็นสิ่งที่ขัดต่อความรู้สึกของประชาชน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในด้านการคุ้มครองเสรีภาพในการพิมพ์โฆษณาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 นี้ว่ายิ่งคดียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติห้ามการมีอิ และตรวจหาหนังสือพิมพ์ไว้ในมาตรา 40 วรรคสามและวรรคสี่ ด้วยความว่า

"การปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด ให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจกองโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง"

แต่หลักการที่มีคุณค่าในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้แก่การบัญญัติห้ามมิให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน อันเป็นการประกันการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ให้เป็นไปอย่างอิสระตามข้อเท็จจริง

⁶
 วรรคสอง ของมาตรา 40 "การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของเยาวชน..."

ปราศจากอคติ และการบิดเบือนความเป็นจริง ตลอดจนการผูกขาดทางการเสนอ
 ข่าวโดยอาศัยเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นจากรัฐเป็นสิ่งชักจูง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี
 พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามดังกล่าว
 ควรถือว่าเป็นมาตรการทางป้องกัน (Preventive) เท่านั้น มาตรการทาง
 คำนการส่งเสริมกิจการสื่อสารมวลชนโดยการสนับสนุนหรืออุดหนุนทุน หรือปัจจัย
 การผลิตอย่างอื่นแก่หนังสือพิมพ์ที่กำลังประสบปัญหาทางด้านการเงิน หรืออยู่ที่ประสงค์
 หรือริเริ่มจะดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์แก่ขาดแคลนเงินทุน น่าจะได้มีการกำหนดไว้ด้วย
 เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาที่ว่า จะ : ชिक्षและคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของชนชาว
 ไทย ผลทางอ้อมที่น่าจะได้รับจากมาตรการทางด้านการสนับสนุนก็คือกิจการหนังสือ
 พิมพ์ของไทยจะไม่ตกอยู่ในมือของกลุ่มนายทุน ดังเช่นปัจจุบันเท่านั้น และจะช่วย
 ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถมีความจริงใจที่จะดำเนินกิจการหนังสือด้วยใจรัก มีโอกาส
 ที่จะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการสนับสนุนเป็นปฏิภาคส่วนกลับกับมาตร
 การทางการป้องกัน การให้การสนับสนุนโดยปราศจากมาตรการควบคุมที่รัดกุมอาจก่อ
 ให้เกิดผลทางลบดังที่มาตรา 34 มุ่งให้การปกป้องอยู่ เรื่องนี้ขอให้เปรียบเทียบ
 กับ "Anti-trust Law" และ "Newspaper Preservative Act"
 ของสหรัฐอเมริกา

เสรีภาพตามมาตรา 34 ไม่ใช่เสรีภาพเด็ดขาด แต่เป็นเสรีภาพที่มี
 เงื่อนไข เงื่อนไขดังกล่าวก็คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเฉพาะแต่ที่มีจุดมุ่ง
 หมายเพื่อปกป้องสิ่งที่ถือกันว่าเป็นผลประโยชน์สำคัญของชาติ ได้แก่ ความสงบ
 เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น และความมั่นคงของ
 ชาติ ข้อกำหนดตามวรรค 2 ของมาตรา 34 ที่บังคับให้เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์
 ต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น อนุโลมว่าเป็นข้อจำกัดเพื่อความมั่นคงของชาติด้วย

ค. มาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
 การจำกัดเสรีภาพเช่นมานั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบท
 บัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบ
 ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่าง
 เวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลา

บทบัญญัติมาตรา 36 นี้เอามาจากบทบัญญัติ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2517 ซึ่งวางหลักใหญ่ไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธข้อยกเว้นที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นกรณีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจุดประสงค์ในการให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้สิทธิสาธารณะ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

3. ข้อพิจารณา

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญของไทย จะเห็นได้ว่า เสรีภาพดังกล่าวครอบคลุมถึงเฉพาะเสรีภาพต่อไปนี้

- ก. เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยมีบทบัญญัติรวมไว้เป็นเรื่องเดียวกัน ในมาตราเดียวกันเสมอ
- ข. เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ
- ค. เสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่มกันเป็นชมรม
- ง. เสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน
- จ. เสรีภาพในทางวิชาการดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517
- ฉ. เสรีภาพในการร้องทุกข์

อย่างไรก็ตามในบรรดาเสรีภาพเหล่านี้ ที่นับว่าเป็นปัญหาที่สุด ได้แก่ เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และโฆษณา เพราะเสรีภาพอื่นๆ ไม่ว่าในแง่เนื้อหาสาระ (Contents) หรือ การจำกัดเสรีภาพ (Limitation) ล้วนเป็นไปตามหลักของนานาประเทศ ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณา นั้นดูเหมือนจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นโดยตรง ยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด ทั้งอาจทำได้โดยลำพังตนเองไม่ต้องอาศัยการรวมกลุ่ม หรือสื่อในการแสดงความคิดเห็นที่สลับซับซ้อนนัก

เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาของเสรีภาพจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไทย
 จำแนกเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นออกไปละเอียดกว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐ
 อเมริกา เช่น กล่าวถึงการพูด (speech) การเขียน (writing) การ
 พิมพ์ (press) และการโฆษณา (publication) ในขณะที่รัฐธรรมนูญ
 ของสหรัฐอเมริกา พูดถึงการพูด (speech) และการพิมพ์ (press)
 เป็นสำคัญ แม้กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญไทยจำแนกประเภทของเสรีภาพน้อยกว่ารัฐ
 ธรรมนูญของประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ เช่น ไม่กล่าวถึงเสรีภาพในการประท้วง
 (freedom of demonstration)

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ชัดเจนโดย รัฐธรรมนูญ
 กล่าวคือ รัฐสภาอาจออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
 (Constitutional Limitation) ข้อนี้ถือว่าแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ
 ของสหรัฐอเมริกาอีกประการหนึ่ง ส่วนมาตรการในการจำกัดเสรีภาพนั้น ปรากฏว่า
 ในยุคแรก ๆ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ข้อจำกัดเสรีภาพมีเพียงว่า "ในบังคับ
 แห่งกฎหมาย" หรือเสรีภาพอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายอันใดก็ได้ กฎหมายใด ๆ ก็ได้
 ที่รัฐสภาเห็นสมควร การวางข้อจำกัดเสรีภาพกว้าง ๆ เช่นนี้เป็นการให้อำนาจแก่รัฐ
 สภาอย่างกว้างขวางซึ่งห่างไกลจากวิธีการของสหรัฐอเมริกา แต่มีแนวโน้มใกล้เคียงกับ
 มาตรการในการจำกัดเสรีภาพ ดังที่นิยมกระทำในรัฐธรรมนูญของประเทศในค่ายคอม
 มิวนิสต์ เพราะว่าอันที่จริงแล้วเสรีภาพย่อมอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายในตัวเองอยู่แล้วการที่
 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การใช้เสรีภาพต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายเท่ากับว่าให้ความสำคัญ
 แก่การจำกัดเสรีภาพโดยกฎหมายมากกว่าการให้เสรีภาพ การล่วงละเมิดเสรีภาพใน
 การแสดงความคิดเห็นโดยส่วนใหญ่มักเป็นไปโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเพียงแต่ว่า
 กฎหมายนั้นไม่ถูกต้อง หรือชอบธรรมเท่านั้น มีผู้วิจารณ์ว่าการบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพได้
 โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายอย่างกว้าง ๆ เช่นนี้ เป็นวิธีการเผด็จการในตัวเอง และ
 ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเช่นนี้มักมีชื่อเสียงไม่สู้ดีในทางจำกัดเสรีภาพของราษฎร ตัวอย่าง
 เห็นได้ชัดจากรัฐธรรมนูญของประเทศ เกาหลี อินโดนีเซีย หรือประเทศอื่น ๆ ในอเมริกาใต้

⁷ รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย มาตรา 28 บัญญัติว่า "เสรีภาพในการสมาคมร่วมชุมนุม
 ในการแสดงความคิดเห็นและการเขียนหนังสือหรืออื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันย่อมเป็นไป

ในยุคต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นฉบับที่ยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก และร่างขึ้นพร้อมกับการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ซึ่งเชื่อแน่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องได้รับอิทธิพลหรือแรงกดดันจากปฏิญญาสากลดังกล่าว⁸⁾ ปราบกฏว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้นโดยบัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพกระทำได้แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกฎหมายที่มีเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน ถ้อยคำเหล่านี้จำกัดอำนาจของรัฐสภาให้แคบลง เพราะในการออกกฎหมายต้องเป็นที่เข้าใจกันในเบื้องต้นเสียก่อนว่ากฎหมายนี้มีเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใด ตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ใช้เป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดเสรีภาพได้นับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อ ๆ มาได้วางทั้งข้อจำกัดเสรีภาพและข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาเคียงคู่กันตลอดมา เว้นแต่ในบางยุคบางสมัยที่รัฐสภามีอำนาจเด็ดขาด อำนาจของรัฐบาล หรือ รัฐสภามีมากขึ้นเสรีภาพก็ตกต่ำลงโดยรัฐสภาอาจออกกฎหมายอย่างใด ๆ มาจำกัดเสรีภาพก็ได้

ประวัติวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญย่อมแสดงให้เห็นทรรศนะของผู้มีอำนาจจัดให้มีหรือผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยคณะบุคคลจำนวนน้อย เช่น คณะปฏิวัติ หรือคณะรัฐประหารเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นก็ถูกจำกัดได้มาก แต่รัฐธรรมนูญฉบับใดที่ยกร่างโดยคนหมู่มาก เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ เปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ การร่างรัฐธรรมนูญได้เต็มที่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นก็มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ดังเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 เป็นต้น ด้วยเหตุนี้หากจะสรุปในเบื้องต้นว่าการจะได้มาซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ที่กว้างขวาง เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับสรไคว์มาซึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งยกร่างขึ้นด้วยวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย ก็เห็นจะไม่ผิดนัก

⁸⁾ ถึงแม้ว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นเพียงร่าง ๆ อยู่ก็ตาม แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญก็นำร่างฯ ดังกล่าวมาพิจารณาด้วย (รายละเอียด ดู ทัชชกร แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพฯ : ประชาชนิตี, 2493), หน้า 884)

ข้อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความบัพัญญัติของกฎหมายบางเรื่อง

ในสหรัฐอเมริกาทุกครั้งที่รัฐสภา (Congress) จะออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จะต้องมีการถกเถียงกันในเบื้องต้นก่อนเสมอว่า รัฐสภาอำนาจจริงหรือ เพราะอำนาจของรัฐสภาในเรื่องนี้ค่อนข้างเคลือบคลุมและถกเถียงกันได้ แม้รัฐสภาเองก็ออกกฎหมายไปด้วยความไม่แน่ใจเพราะอาจถูกศาลสูงสุดวินิจฉัยให้กฎหมายนั้นตกเป็นอันไร้อำนาจเสียก็ได้ ส่วนในประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ รัฐสภาออกกฎหมายด้วยความมั่นใจเสมอว่ากริไธอำนาจนิติบัญญัติของตนย่อมมีผล ไม่มีผู้ใดมาแตะต้องบทกฎหมายของตนได้ เพราะบทกฎหมายนั้นย่อมสมบูรณ์ในทุกกรณี แม้อาจเห็นได้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เจตนารมณ์ของชนรุ่นใหม่ที่ยอมสละอิสรเสรียิ่งกว่าตัวอักษรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและวางขึ้นโดยชนรุ่นเก่า ซึ่งอยู่ในสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญไทย คินสายกลางตามแบบรัฐธรรมนูญเยอรมัน กล่าวคือ เรายอมให้มีการจำกัดเสรีภาพได้ และขณะเดียวกันเราก็มีมาตรการในการจำกัดอำนาจของรัฐสภา ในเบื้องต้นกฎหมายของรัฐสภาที่ออกมาเพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต้องเป็นกฎหมายที่มีเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญระบุ (Textual Limitation) นอกจากนั้นบทกฎหมายเหล่านี้อาจถูกตรวจสอบ (review) ได้โดยองค์กรที่มีอำนาจภายใต้มาตรการที่เรียกว่า การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศไทยปัจจุบันใช้ทั้งระบบการควบคุมก่อนประกาศใช้ (pre-publication control) และการควบคุมภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว (Post-publication control)

อย่างไรก็ตามมีปัญหาในข้อกฎหมายว่า องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายของรัฐสภาเป็นกฎหมายที่มีเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ ในเบื้องต้นเห็นว่า

องค์การที่มีอำนาจคือรัฐสภานั้นเอง เพราะเป็นการตีความรัฐธรรมนูญภายในขอบเขตงาน
ของรัฐสภา ต่อเมื่อใดออกมาเป็นกฎหมายแล้ว ผู้มีผลประโยชน์ใดเสียเกี่ยวของก็อาจ
ร้องเรียน หรือ นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อกำหนดการให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

ในบทนี้จะได้อธิบายถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ได้ออกมาโดยอาศัย
อำนาจจากรัฐธรรมนูญ แต่มีบางเรื่องที่ออกโดยอาศัยอำนาจพิเศษ ในเวลาที่มีการปฏิวัติ
หรือรัฐประหาร และบางเรื่องก็เป็นระเบียบที่ออกตามหลังบทกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะได้
นำมาพิจารณาเป็นลำดับไปดังนี้

1. กฎหมายคอมมิวนิสต์

ก. พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ให้นิยามศัพท์ "คอมมิวนิสต์" และ
"ลัทธิคอมมิวนิสต์" ไว้ในมาตรา 3 ความว่า

"คอมมิวนิสต์" หมายความว่า วิธีการหรือหลักการทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย
การเลิกกลางเสียทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน
โดยในประเทศหรือประชาชนรวมกันเขาเป็น เจ้าของเสียเอง

"ลัทธิคอมมิวนิสต์" หมายความว่า ลัทธิใด ๆ ซึ่งมุ่งความถึงการสนับสนุนส่ง-
เสริมการรวมกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือรวมการอุตสาหกรรม หรือรวมทุนหรือรวมแรงงาน
เขาเป็นของรัฐบาล (nationalization of land or industry or capital
or labour)

ข. พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 ให้นิยามศัพท์
"ลัทธิคอมมิวนิสต์" ไว้ในมาตรา 3 ความว่า

"เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ลัทธิคอมมิวนิสต์ หมายความว่า ลัทธิใด ๆ
ที่มุ่งหมายจะเลิกลมระบียบการสมาคมที่มีอยู่ โดยใช้กำลังบังคับเพื่อให้เป็น
ทางเดียวที่จะนำมาซึ่งการโอนที่ดินกับทรัพย์สินอื่น ๆ และกิจการค่าใหญ่ ๆ ทั้ง
หมดจากการที่เอกชนเป็นเจ้าของมาไว้รัฐหรือชุมชนเป็นเจ้าของแทน"

ค. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

(แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512, คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 25 ลง
วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็น
คอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522) ให้นิยามศัพท์ "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์"
และ "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ไว้ในมาตรา 3 ความว่า

"องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" หมายความว่า

1. กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะกระทำการ
อันเป็นคอมมิวนิสต์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือไม่

2. พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หรือองค์การระดับ
ต่าง ๆ ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุด
เช่น สัมัชชาแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ คณะกรรมการกลาง คณะกรรมการเขต
คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการอำเภอ คณะกรรมการตำบล คณะกรม-
การหมู่บ้าน องค์การจัดตั้งในโรงงานหน่วยย่อย ฝ่ายหรือแผนกการเมือง
ฝ่ายหรือแผนกจัดตั้ง ฝ่ายหรือแผนกโฆษณา ฝ่ายหรือแผนกแนวร่วม องค์การ
ระดับต่าง ๆ เป็นต้น

3. องค์การที่ใ้ชื่ออย่างอื่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เช่น
กองทัพปลดแอกประชาชนแห่งประเทศไทย (ท.ป.ท.) ขบวนการแนวร่วมรักชาติ
แห่งประเทศไทย ขบวนการเอกราชแห่งประเทศไทย สันนิบาตเยาวชนประชา-
คมไทยแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือ

4. กองกำลังที่อาวุธของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่ชื่อต่าง ๆ เช่น
ทหารหลวง ทหารหลัก ทหารประจำถิ่น ทหารบ้านหรือหน่วยจรยุทธ์ประจำ
บ้าน (น.จ.บ.) เป็นต้น

"การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ได้แก่ การแทรกซึม การโฆษณาชวนเชื่อ การปลุกระดม จารกรรม ก่อวินาศกรรม การใช้กำลังบังคับ หรือการกระทำอื่นใดเพื่อ

1. บ่อนทำลายความมั่นคงแห่งชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. ให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือปัจจัยในการผลิตของเอกชนตกเป็นของรัฐ โดยมิได้มีการชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรม หรือ

3. จักรเบียดเบียนสังคมชั้นใหม่โดยยึดถือว่า บรรดาทรัพย์สินทั้งหลายเป็นของกลางร่วมกัน เว้นแต่การจักในรูปสหกรณ์ แอนนประสงค์ หรือในรูปอื่นใดที่ใดจักขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ

ข้อพิจารณา

กฎหมายคอมมิวนิสต์ทุกฉบับที่ประกาศใช้มาจะประสบปัญหาเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอในเรื่องนิยามศัพท์ "คอมมิวนิสต์" "ลัทธิคอมมิวนิสต์" หรือ "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ หากจะให้นิยามศัพท์ไว้ถูกต้องตามทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับความหมายของลัทธิคอมมิวนิสต์ "มาร์กซ์-เลนิน" หรือผู้สืบทอดเจตนารมณ์ของ มาร์กซ์-เลนิน คนต่อ ๆ มา อาทิ ข้อที่ว่าการปฏิวัติคอมมิวนิสต์จะต้องเกิดขึ้นโดยฉับพลันเมื่อการกดขี่ขูดรีดจุดหนึ่งตามทฤษฎีของมาร์กซ์ หรือข้อที่ว่าการปฏิวัติคอมมิวนิสต์จะต้องกระทำโดยใช้วิธีรุนแรงหรือสงคราม ของเมาเซตุง มาเป็นนิยามศัพท์ของ "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" โดยตรงแล้ว ก็จะทำให้เกิดข้องัวเงาในกฎหมายอันเป็นช่องทางใหญ่กระทำผิดหลักเลียงกระทำกรในหนทางที่นอกเหนือจากนิยามศัพท์ดังกล่าวได้ ดังนั้นการร่างกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านมานี้จึงได้พยายามนิยามศัพท์ให้ครอบคลุมกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ราวกับว่า ผูกร่างฯ ไม่ทราบ

ถึงข้อเท็จจริงในทฤษฎีการเมือง ควบคู่กันบางครั้งกฎหมายคอมมิวนิสต์ ทั้งที่โดยเจตนา หรือไม่ก็ตามจึงได้กลายเป็นกฎหมายที่ลงโทษผู้กระทำผิดได้แทบทุกลักษณะ ของความคิดและมีลักษณะเป็นกฎหมายซ่อนกฎหมาย (อาญา) ตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ศาสตราจารย์หยุก แสงอุทัย เคยกล่าวไว้ว่า แม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการปกครองระบอบสาธารณรัฐ (เช่น สหรัฐอเมริกาที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข) โดยไม่เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ ไม่ล้มเลิกกรรมสิทธิในปัจจัยการผลิต ก็อาจเป็นความคิดตาม กฎหมายคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ได้¹ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ยกตัวอย่างไว้ว่า

"... กล่าวคือสมมติว่า ท่านได้สนทนากับเพื่อนว่า ระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้จะสู่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ได้ คุณสนทนาของท่านกลั่นสนทนและแนะนำให้ท่านเขียนบทความลงนิตยสารในหนังสือพิมพ์ ซึ่งท่านก็ปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น เพียงเท่านั้นก็กล่าวได้ว่า ทั้งตัวท่านและคุณสนทนาได้กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว"²

"การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ในความหมายปัจจุบันตามมาตรา 3 อนุ-
มาตรา (1) ได้แก่การกระทำในลักษณะต่าง ๆ กันดังที่บัญญัติไว้เพื่อ บ่อนทำลายความ
มั่นคงของชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ หรือการปกครองระบอบประชา-
ธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ข้อพิจารณาหลักคือ "การบ่อนทำลาย" อย่างไรจึง

¹ ทองใบ ทองเป่า, "การยกเลิกกฎหมายคอมมิวนิสต์" ใน
'วันพี' 2518 ฉบับ "นักกฎหมายของประชาชน" (กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2515), หน้า 83

² ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์ (กรุงเทพฯ:
สำนักงานปฏิบัติการจิตวิทยาแห่งชาติ, 2516), หน้า 249

จะเรียกว่าเป็นการบ่อนทำลาย ถ้าเราจะถือความหมายของ "การบ่อนทำลาย" ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517³ การแสดงความคิดเห็นหลายกรณีด้วยกันก็จะเข้าองค์ประกอบตามความผิดคนทั้งสิ้น แม้วาญแสดงความคิดเห็นนั้น ๆ มิได้เป็นคอมมิวนิสต์ (Communist) เลยก็ตาม

สำหรับวัตถุประสงค์ของ "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ตามมาตรา 3 อนุมาตรา (2) และ (3) มีความหมายที่เป็นการเฉพาะมากขึ้น และใกล้เคียงกับทฤษฎีคอมมิวนิสต์ที่แท้จริง แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำ อาทิ โดยวิธีการปลุกระดม หรือวิธีการอื่น ๆ ซึ่งไม่อาจจัดได้ว่าคืออะไรกันแน่ และ "การปลุกระดม" ก็ไม่มีใครสามารถที่จะให้นิยามได้แน่นอนว่ามีลักษณะเช่นไร การแสดงความคิดเห็นโดยบริสุทธิ์ใจจะเป็นการปลุกระดมหรือไม่

ขอเท็จจริงประการหนึ่งที่ปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2502 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญให้ประหารชีวิตนายศุภชัย ศรีสคติ โดยมีข้อความในคำสั่งระบุว่า

³ "การบ่อนทำลาย" หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่มุ่งก่อให้เกิดความแตกแยกความปั่นป่วน ความกระตางกระเดื่อง อันจะนำไปสู่การก่อกวนไม่สงบ หรือความอ่อนแอภายในชาติในทางการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคม จิตวิทยา หรือทางใดทางหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบ หรือล้มล้างสถาบันการปกครองของประเทศหรือเพื่อทำลายความจงรักภักดีของประชาชนต่อสถาบันของชาติ หรือเพื่อประโยชน์แก่รัฐต่างประเทศ

"นายศุภชัย เป็นตัวแทนคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยรับหน้าที่สำคัญ ถึงกับมี เครื่องมือพรักพร้อมซึ่งทางคอมมิวนิสต์จัดให้... กระทำการร้ายเพื่อบ่อนทำลาย ความมั่นคงของราชอาณาจักร และราชบัลลังก์ คุกคามความสงบภายในประเทศ โดยพฤติการณ์ทุกอย่างแสดงว่าเป็นการขายชาติ ซึ่งถ้าจับไม่ได้และปล่อยไว้เนิ่นนาน อาจมีผลถึงกับ เอาอำนาจภายนอกเข้ามาแทรกแซงภายในประเทศ" ⁴

ข้อหาพิจารณาอีกคือ นายศุภชัย ศรีสดี เป็นคอมมิวนิสต์จริงหรือไม่ และหาก ว่าเป็นคอมมิวนิสต์จริง เขาได้กระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง ของประเทศหรือเป็นภัยอันตรายต่อชาติหรือไม่ และผู้ปกครองประเทศในสมัยนั้นมีความ เข้าใจเกี่ยวกับลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เพียงใด ถึงกับได้กล่าวหาว่าจับไม่ได้และปล่อยทิ้งไว้ นาย ศุภชัย ศรีสดี จะมีความสามารถถึงขนาดที่จะเอาอำนาจจากภายนอกเข้ามาแทรกแซง ภายในประเทศได้ พฤติกรรมของนายศุภชัย ศรีสดี มีเช่นใดนั้นไม่ปรากฏ แม้แต่ตัว นายศุภชัย ศรีสดี เองก็กล่าวไว้แต่เพียงสั้น ๆ ว่า "คน...มีความเลื่อมใสลัทธิคอม- มิวนิสต์จริง ๆ " ซึ่งการที่ผู้ใดจะเลื่อมใสในสิ่งใด เขาย่อมมีสิทธิที่จะคิดได้โดยเสรี ทรายใดที่เขายังไม่กระทำการในสิ่งที่กฎหมายถือเป็นการผิด

พระราชบัญญัติป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 จักร่างขึ้น โดยอาศัย "The Subversive Activities Control Act; 1950" ของ สหรัฐอเมริกาเป็นหลักเทียบเคียง ⁵ ทั้งนี้ปรากฏเหตุผลในการร่างพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติใจความว่า

⁴ "เคื่อนปราบคอมมิวนิสต์", มติชนรายวัน (17 กรกฎาคม 2522) : 5

⁵ ชานินทร์ กรัยวิเชียร , การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์ , หน้า 238

"เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศไทยกำลังถูกคุกคามด้วยการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ กติกาการที่รัฐมีกฎหมายเป็นเครื่องมือนำมาซึ่งป้องกันปราบปราม ในปัจจุบันประเทศเรายังห้ามมิบทกฎหมายเช่นว่านี้ไว้ไม่ จึงจำเป็นต้องตราขึ้นไว้เพื่อความปลอดภัยและมั่นคงของรัฐและประชาชนสืบไป"

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" มาตรา 3 โคระบุองค์การต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็น "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" เอาไว้อย่างชัดเจนซึ่งในลักษณะเช่นนี้ถ้าปราศจากอนุมาตรา (1) (ที่ครอบคลุมองค์การอื่น ๆ ที่มุ่งหมายที่จะกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือไม่) เสียแล้วจะมีผลให้องค์การต่าง ๆ ที่มีโคระบุไว้ในมาตรา 3 มิได้เป็น "องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์" ตามความมุ่งหมายของมาตรานี้

จุดประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมายน่าจะมุ่งไปยังพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นสำคัญ ความในอนุมาตรา (3) ก็ให้ถือเอาองค์การที่ไร้ชื่ออย่างอ่อนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ส่วนอนุมาตรา (4) ให้ถือเอาองค์การกำลังของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ซึ่งในขณะร่างฯ ผู้ร่างฯ น่าจะมุ่งไปยังกองกำลังติดอาวุธ ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นองค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ด้วย การบัญญัติเช่นนี้ยอมทำให้กฎหมายขาดความยืดหยุ่นดังจะเห็นได้ในกรณีสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเกิดความแตกแยก และปลีกตัวออกมาจัดตั้งกลุ่มของตนเองโดยมิได้ขึ้นกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและมีชื่อของตนเอง โดยเฉพาะ บทบัญญัติในอนุมาตรา (2) และ (3) ก็จะไม่ครอบคลุมไปถึง จะมีก็แต่อนุมาตรา (1) และ

(4) เท่านั้นที่จะอนุโลมมาใช้ได้ เช่นนี้จะทำให้ดูเหมือนว่ากฎหมายมิได้ให้ความสำคัญแก่กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และไม่ถือว่าเป็นศัตรูของประเทศที่มีความสำคัญเท่าเทียมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้หากจะใช้แต่เพียงอนุมาตรา (1) และ (4) โดยตัดอนุมาตรา (2) และ (3) ทิ้งไปเสียก็จะเป็นการเพียงพอ

หลักการสำคัญ

(การกระทำที่ถือเป็นการกีดกันความผิดความ) มาตรา 5 ผู้ใดยุยง แชงนำ เลี้ยมสอน โฆษณาชวนเชื่อ มั่วสุม สวมทาบ ยินยอม ตกกลางกับผู้อื่น หรือกระเตรียมการที่จะให้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์กัก หรือรวามี่ หรือจะมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ช่วยปกปิดมิได้เอาความไปร้องเรียนชกก็ มีความผิด....

แทนพิมพ์ ตลอดจนสิ่งอันเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดตามความในวรรคก่อนให้รับเสีย

(ผู้เข้าร่วมประชุมในองค์การคอมมิวนิสต์) มาตรา 8 ผู้ใดเข้าร่วมประชุมในองค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ให้สัญญาฐานไว้ก่อนว่าเป็นสมาชิกขององค์การนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนเข้าร่วมประชุมโดยไม่รูถึงลักษณะความมุ่งหมายในการประชุม นั้น

(สนับสนุนการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์) มาตรา 9 ผู้ใดกระทำการอุดหนุนแก่องค์การหรือสมาชิกขององค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ควยประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้

(1).....

(2).....

(3) ชักชวนบุคคลอื่นให้ เกิดความเสื่อมศรัทธาคอศาสนาหรือให้กระทำกรวไรใดอันเป็นการทำลายชนบประเพณีของชนชาติไทย หรือชักชวนบุคคลอื่นให้ เกิดความเสื่อมใสในลัทธิที่มีหลักการหรือการปฏิบัติเป็นการทำใ้บุคคลเสื่อมศรัทธาคอศาสนาหรือชนบประเพณีของชนชาติไทย

(4) ให้การสนับสนุนทางการเงิน อาหาร อาวุธ เครื่องมือ หรือ เครื่องใช้ หรือการสนับสนุนควยประการใดๆ เช่น การเปิดเผยความลับของทางราชการ หรือส่งมอบเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนการดำเนินงาน หรือข่าวสารอันมีพิงเปิดเผย

ต้องระวางโทษ...

(เผยแพร่
ลัทธิคอม-
มิวนิสต์)

มาตรา 12 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอบรบหรือสั่งสอนบุคคลใด ๆ หรือกระทำ การเผยแพร่โดยการใช้โฆษณา ชักจูง แนะนำ หรือโน้มน้าวจิตใจควยประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลอื่นเห็นดี เห็นชอบในลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือเข้าร่วมกับองค์ การอันเป็นคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำควยวาระใด ลายลักษณะอักษร เอกสารตีพิมพ์หรือควยประการอื่นใด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้สอนของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่ในการให้การศึกษา ในการระงับหรือปราบปราม กวรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือในการป้องกันราชอาณาจักร หรือ เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ซึ่งปฏิบัติภารกิจหน้าที่หรือ ระเบียบของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัดหรือที่ตนได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือผู้สอนดังกล่าวมิได้เป็น ไปในลักษณะชักชวนให้นิยม หรือเลื่อมใสในลัทธิคอมมิวนิสต์

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรานี้ ต้องระวางโทษ...

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ผอ.ป้องกัน
การกระทำ
อันเป็น
คอมมิวนิสต์
จังหวัด)

มาตรา 15⁶ ภายใต้บังคับมาตรา 15 ตรีและมาตรา 16 ผู้
อำนวยการป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด มีอำนาจ
หน้าที่อำนวยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
ภายในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจของตน และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1).....
- (2).....
- (3).....

6

มาตรานี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่โดยพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ
อันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ซึ่งใหญ่กว่าเดิมในมาตรา
14 และมาตรา 15 เดิม และโดยบัญญัติมาตรา 14 และ 15 ขึ้นใหม่ซึ่งน่าจะมีความมุ่ง
หมายที่ของการยกเลิกการประกาศเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ และให้ถือ
เสมือนว่าทุกเขตท้องที่มีฐานะเหมือนกันหมดโดยให้มีผู้อำนวยการป้องกันกระทำอัน
เป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด, ผู้อำนวยการป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค
และผู้อำนวยการป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์หัว ไร่บัวบึงชอบคุแล และดำเนินการ
ป้องกันปราบปรามคอมมิวนิสต์ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในเขตรับผิดชอบของ
ตนตลอดมา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการดำเนินการตามกฎหมาย
เก่านั้น เจาหน้าที่จะสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็น
คอมมิวนิสต์ได้ จะต้องประกาศให้เขตท้องที่นั้นเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์เสีย
ก่อน แล้วจึงแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เขตท้องที่
ใดประกาศนั้นเพื่อให้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
ดังนั้นกฎหมายฉบับใหม่จึงโดยยกเลิกวิธีการประกาศเขตแทรกซึมเสีย หรือในอีกนัย
หนึ่งกฎหมายฉบับใหม่ถือเสมือนว่าทุกจังหวัดทั่วประเทศเป็นเขตแทรกซึมของ
คอมมิวนิสต์ทั้งสิ้น

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฉบับเดิม

"มาตรา 14 เมื่อปรากฏแก่นายกรัฐมนตรีว่า เขตท้องที่ใดมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์หรือมีการมั่วสุมหรือกระทำความผิดหรือการเพ้อเจ้อจะกระทำการเช่นว่านั้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ เขตท้องที่นั้นเป็น เขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์..."

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฉบับแก้ไขใหม่

"มาตรา 14 ในทงจังหวัดนอกจากจังหวัดที่ระบุไว้ในวรรคสองให้ มีผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด จังหวัดละหนึ่งคนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด"

ในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดสมุทรปราการ ให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปตาม มาตรา 16 ทำหน้าที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด สำหรับเขตท้องที่ดังกล่าว"

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(4) สั่งห้ามมิให้ชุมนุมหรือมาชุมนุม ห้ามโฆษณา หรือห้ามการแสดง
มหรสพเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นการชักชวนหรือยุยงให้มีการกระทำความ
ผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(5)

(6)

(7) ประกาศห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถานในระหว่างระยะเวลาที่
กำหนด

(8)

การปฏิบัติตาม (3) (6) และ (7) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือ
คำสั่งของผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด ซึ่งประกาศ
หรือสั่งตามมาตรา ๑๖ หรือควบคุมกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๖ หรือผู้ชกษาการ
ปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ต้องระวาง
โทษ...

ศูนย์วิทยทรัพยากร

(ผอ.ป้องกัน
คอมมิวนิสต์
ภาค)

มาตรา 15 ตรี ให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
ภาคมีอำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมดูแลให้กิจการป้องกันและปราบปราม
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภายในเขตภาคของตนได้ประสานกันและ
เป็นไปโดยเรียบร้อย

ในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ ให้ผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาคมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัดตามมาตรา 15 และให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 15 ของผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 15 วรรคสอง รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งการแก้ไข หรือยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ในเขตภาคควย

(1) สั่งให้ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข เอกสาร ทั้บหือ วัตถุ หรือสิ่งอื่นใดที่ไซในการติดตอของบุคคลใด ๆ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นใดคบคิดหรือติดตอกับบุคคลผู้กระทำคามผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บประพันธ์ ตลอดจนสั่งห้ามพิมพ์ จำหน่าย หรือเผยแพร่ซึ่งสิ่งดังกล่าว

(3).....

(4) สั่งห้ามรับหรือส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

(5) สั่งห้ามใช้ทางสาธารณะหรือการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ

(6) สั่งห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสาร อาวุธ อุปกรณ์อาวุธ เคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็น เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้

การสั่งการตาม (2) §4) หรือ (6) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปก่อน

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาคที่สั่งการตามมาตรา... หรือชกขบวนการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาคที่สั่งการตามมาตรา... ต้องระวางโทษ...

(ขอ.ป้องกัน
คอมมิวนิสต์
ทั่วไป)

มาตรา 16 ในนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปซึ่งคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมดูแลกิจการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ได้ประสานงานกันและ
เป็นไปโดยเรียบร้อยในทุกจังหวัดและทุกภาคและมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดให้ช่วยเหลือ...

.....

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาคในท้องที่พระราชอาณาจักร และให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ของผู้ว่าการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด และผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งการแก้ไขหรือยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด และผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค เว้นแต่...

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปที่สั่งการตามวรรคสาม หรือชกขบวนการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปที่สั่งการตามวรรคสาม ต้องระวางโทษ...

(ผอ.ป้องกัน
คอมมิวนิสต์)
เป็นเจ้าพนักงาน
ตามกฎหมาย
วิธีพิจารณา
ความอาญา)

มาตรา 16 ตรี ให้ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
จังหวัด ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค และ
ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป เป็นพนักงาน
ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญา

(ห้ามเรียกร่อง
คาเสียหาย)

มาตรา 20 ทวิ การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทางปราบ
ปรามตามพระราชบัญญัตินี้เป็นปฏิบัติการที่หน้าเพื่อป้องกันชาติ ศาสนา
และพระมหากษัตริย์ และเป็นกฎกระทรวงอันจำเป็นเพื่อรักษาความ
มั่นคงแห่งชาติ บุคคลใดจะเรียกร่องคาเสียหายใด ๆ อันเนื่องมาจาก
การปฏิบัติการนี้มีได้ ⁷

2. การพิมพ์

การพิมพ์เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่สำคัญประการหนึ่ง ตั้งแต่มนุษย์
คิดค้นเครื่องพิมพ์ขึ้นใช้ สิ่งตีพิมพ์ได้กลายเป็นสื่อกลางทางความคิดเห็นที่สำคัญประการ
หนึ่งนับตั้งแต่บัดนั้น สิ่งตีพิมพ์อาจแยกพิจารณาออกได้เป็นหนังสือพิมพ์ประเภทหนึ่ง

⁷ บทบัญญัติมาตรานี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อเสนอแนะของกองผู้อำนวยการ
รักษาความมั่นคงภายในประเทศ ที่มีต่อการให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราช
บัญญัตินี้ มีข้อหวาดใหญ่ตรงข้ามถือเอาเป็นช่องทางฟ้องร้องดำเนินคดีใด ทั้งนี้ ขอ
ให้เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติข้อความไว้ในลักษณะ
เดียวกัน

และสิ่งตีพิมพ์ประเภทอื่น อาทิ นิตยสาร วารสาร ฯลฯ⁸ ซึ่งในบรรดาส่งตีพิมพ์เหล่านี้หนังสือพิมพ์นับว่าเป็นสื่อกลางที่สำคัญที่สุดถึงกับได้รับการขนานนามให้เป็น "ฐานันดรที่ 4" ซึ่งนอกจากจะเป็นสื่อกลางทางความคิดเห็น หนังสือพิมพ์ยังแสดงบทบาทเป็นผู้นำทางความคิดที่สำคัญอีกด้วย หนังสือพิมพ์เป็นผู้หล่อหลอมทัศนคติของประชาชน เป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะ สร้างและทำลายรัฐบาล หรือหล่อหลอมบุคลิกบุคคล มีบางท่านจำแนกบทบาทของหนังสือพิมพ์ไว้ดังนี้⁹

- ก. อิทธิพลที่มีต่อการซื้อ ขาย ของผู้บริโภค (Consumer Buying)
- ข. อิทธิพลต่อการเมือง
- ค. อิทธิพลในด้านอาชญากรรมและศีลธรรม (crime and morals)
- ง. อิทธิพลต่อมติมหาชน

นอกจากนี้ มาร์กาเรท ฮัทชินส์ (Margaret Hutchins) ได้กล่าวไว้ว่า

⁸ "นิตยสาร" เป็นสิ่งตีพิมพ์ที่มีลักษณะแตกต่างจากหนังสือพิมพ์ เช่น 1) มีกำหนดออกเป็นระยะ ๆ 2) เป็นรูปเล่มถาวร มีสารบัญชานาน กระดาษดี 3)... 4)... 5)... (กู, เสถียร หอมขจร, มติมหาชนกับประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521, หน้า 130)

⁹ Harwood L. Childs, Public Opinion: nature, formation, and role (New Jersey: D. Van Nostrand Company, Inc., 1965), pp. 180-181.

"ไม่จำเป็นจะต้องถกเถียงกันต่อไปอีกแล้วว่าหนังสือพิมพ์มีความสำคัญของงานบริการ
 ต่อคุณค่าของอะไร นับตั้งแต่เด็กมาจนถึงผู้ใหญ่รุ่นปัจจุบัน ทุกคนมีความจำเป็น
 ของอ่านและใช้ประโยชน์ในทางศึกษาค้นคว้าจากหนังสือพิมพ์มากกว่าจากในหนังสือ
 เล่ม"¹⁰

ควมบทบาทอันทรงอิทธิพลของหนังสือพิมพ์ดังกล่าวทำให้การดำเนินงานของ
 หนังสือพิมพ์มีข้อจำกัด ทั้งข้อจำกัดภายในตัวหนังสือพิมพ์เองและข้อจำกัดจากภายนอก
 ข้อจำกัดภายในตัวหนังสือพิมพ์ ได้แก่ ข้อจำกัดทางทุนทรัพย์ การดำเนินกิจกรรมหนังสือ
 พิมพ์แม้ว่ารัฐจะให้เสรีภาพอย่างกว้างขวาง เพียงใดก็ตามถ้าปราศจากพลังสนับสนุนทาง
 ด้านการเงินที่เพียงพอแล้วก็ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะกิจกรรมหนังสือพิมพ์ต้องใช้
 เงินทุนจำนวนมาก ข้อนี้ทำให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์แตกต่างจากเสรีภาพในการพูด
 และการเขียนอย่างเห็นได้ชัด และเป็นผลให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ต้องอยู่ในวงจำกัดของ
 นายทุนส่วนน้อยแทนที่จะเจดีย์ไปยังประชาชนส่วนใหญ่

ข้อจำกัดประการที่สองหรือข้อจำกัดจากภายนอกเป็นผลมาจากการควบคุมของ
 รัฐบาลโดยวิธีการต่าง ๆ กันเพื่อมุ่งประสงค์ให้หนังสือพิมพ์อยู่ในกรอบวงที่จำกัดอันสอดคล้อง
 กับหลัก "เสรีภาพ" ควบคู่กับ "ความรับผิดชอบ" โดยจะขาดเสียซึ่งสิ่งหนึ่งสิ่ง
 ใดมิได้เลย

การควบคุมหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยได้นำวิธีการตรวจข่าว (Censor) มาใช้
 เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติสมุทโฆษการและหนังสือพิมพ์ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)
 พ.ศ. 2475 ต่อมารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้จัดทำพระราชบัญญัติ

การพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งในสมัยรัฐบาลบังคับให้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับลงคำขวัญ "เชิดชูนำชาติพัฒนีย์" ในหน้าแรกเป็นประจำทุกวัน พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ยังคงใช้บังคับมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้โดยควบคุมกับคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519

ก. พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

(ห้ามขาย, มาตรา 9 เมื่อปรากฏว่าได้มีการโฆษณา หรือเตรียมการโฆษณา
จ่ายแจก, ยึด สิ่งพิมพ์ใด ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าจะขัดต่อความสงบ
สิ่งพิมพ์และ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจ
แม่พิมพ์) มีคำสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้นั้นโดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งทั่วไปโดย
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือหนังสือพิมพ์รายวัน ห้ามการ
ขายหรือจ่ายแจกสิ่งพิมพ์นั้น ทั้งจะให้อึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์นั้นด้วย
ก็ได้

.....

ถ้าพ้นกำหนดสามปีแล้ว เจ้าพนักงานการพิมพ์มิได้ถอนการ
ยึดสิ่งพิมพ์หรือแม่พิมพ์ซึ่งได้ยึดไว้ เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจสั่งให้
ทำลายสิ่งพิมพ์นั้นเสียโดยเด็ดขาดให้เจ้าของทราบ, ส่วนแม่พิมพ์
นั้นอาจสั่งให้หรือ หรือทำโดยประการอื่นมิให้ใช้พิมพ์ต่อไป, แยกของ
คืนตัวพิมพ์และวัตถุแห่งแม่พิมพ์ทั้งสิ้นที่เหลืออยู่ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ให้คำตัดสิน มาตรา 21 (สิ่งที่พิมพ์ทั่วไป) เมื่อได้มีการโฆษณาสิ่งพิมพ์ซึ่งเจ้า
และสั่งคดีพิมพ์) พนักงานการพิมพ์เห็นว่าจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำตัดสินเป็นหนังสือ.....
- (2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้控告 เป็นผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณา และหรือสั่งให้แก้ไขเครื่องพิมพ์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์นั้น มีกำหนดเวลาไม่เกิน 30 วัน แต่การสั่งเช่นนี้จะทำได้เมื่อใดก็ตาม คำตัดสินตามอนุมาตรา 1) แล้ว และผู้ถูกตัดสินไม่สั่งว่าเว้นคำตัดสินเสีย

3) ในคราวที่มีเหตุฉุกเฉินในราชอาณาจักร หรือมีเหตุกบฏขึ้นระหว่างประเทศหรือมีการสงคราม ตั้งเป็นหนังสือให้กรรมการเป็นผู้พิมพ์ และหรือโฆษณาหรือสิ่งใดซึ่งเครื่องพิมพ์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์นั้นที่ โดยกำหนดเวลาหรือไมก็ได้ และจะสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้น ภายหลังก็ได้ตามแต่เห็นสมควร

(บทบัญญัติที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์)

(โฆษณาความ มาตรา 33 ตามโฆษณาความลับของราชการในหนังสือพิมพ์ก่อนได้รับ
ลับของทาง อนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
ราชการ)

(ห้ามโฆษณา มาตรา 34 เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
เรื่องเกี่ยว อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้รักษาการแทนมีอำนาจออกคำสั่งชั่วคราวเป็น
กับราชการ หนังสือแบบคดีใด หรือมีคำสั่งทั่วไป โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ทหารหรือ หรือหนังสือพิมพ์รายวัน ระบุนามการโฆษณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับราชการ
การเมือง ทหาร หรือการเมืองระหว่างประเทศ
ระหว่าง ประเทศ)

(ให้เสนอ มาตรา 35 ในคราวที่ประเทศมีเหตุฉุกเฉินหรือตกอยู่ในภาวะสงคราม
เพื่อตรวจ อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้รักษาการแทนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแบบคดีใด
ชาวگون) หรือประกาศโดยวิธีใดให้เสนอขอความทั้งสิ้นที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์
ให้เจ้าหน้าที่ตรวจชาวตรวจกอง

(ให้คำตัก มาตรา 36 เมื่อได้มีการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์
เตือนและ เห็นว่าอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
สั่งกพิมพ์) หรือฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตามความในมาตรา 34 เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจ
ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้คำตักเตือนเป็นหนังสือ...

(2) ส่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ สนองเรื่องหรือขอความที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจราชการตรวจก่อน มีกำหนดเวลาไม่เกินสิบห้าวัน แต่ในกรณีซึ่งจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้ให้คำตักเตือนตาม (1) แล้ว และผู้ถูกตักเตือนไม่สั่งวร ในคำตักเตือนนั้น

(3) ในคราวที่มีเหตุถูกเชิญภายในราชอาณาจักร หรือมีเหตุคล้ายกันระหว่างประเทศหรือการสงคราม จะส่งเป็นหนังสือแก่บุคคลใดให้ สนองเรื่องหรือขอความที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจราชการตรวจก่อนหรือสั่งให้พักโฆษณาในใบอนุญาต หรือสั่งการเป็นผู้โฆษณาบรรณาธิการและหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นั้นทันที โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ และจะส่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นภายหลังก็ได้

(สั่งให้ส่งตรวจก่อน)

มาตรา 37 เมื่อผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์หลายฉบับถูกตักเตือนหรือตองเสนอเรื่อง หรือขอความที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์ฉบับใดเพื่อตรวจก่อนโฆษณา ถ้าหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นในความรับผิดชอบของตนได้โฆษณาเรื่องคล้ายคลึงทำนองเดียวกันนั้นอีก เจ้าพนักงานการพิมพ์อำนาจสั่งให้ สนองหนังสือพิมพ์ฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือทุกฉบับในความรับผิดชอบของผู้นั้น เพื่อตรวจก่อนโฆษณาได้ก็ด้วย

(การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่)

มาตรา 39 ถ้าผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์คนใดได้รับคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ตรวจราชการตรวจก่อนแต่หนังสือพิมพ์นั้นยังออกโฆษณาโดยมิได้ สนองต่อเจ้าหน้าที่ตรวจราชการก็ ลงขอความซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจราชการมีใบอนุญาตให้โฆษณาตามพระราชบัญญัตินี้คดี หรือ ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตรวจราชการก็ เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์เล่มนั้นต่อไป และจะให้ยึดหนังสือพิมพ์ทั้งหมดก็ได้ และเมื่อยึดแล้วให้นำบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(ลงเรื่อง
ราชการ
คลาดเคลื่อน)

มาตรา 40 หนังสือพิมพ์ใดโฆษณาเรื่องราชการคลาดเคลื่อนจากความจริงและอาจจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ กระทรวงหรือกรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น หรือกรมโฆษณาการ หรือเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจสั่งเป็นหนังสือให้บรรณาธิการหนังสือพิมพ์นั้นแก้ไข หรือลงพิมพ์หนังสือชี้แจงแก้หรือปฏิเสธ เรื่องนั้นภายในวันเวลาที่กำหนดไว้ แต่ต้องเป็นวันเวลาที่พอจะทันพิมพ์หนังสือพิมพ์นั้น ซึ่งจะออกโฆษณาต่อไป

(ลงเรื่องของ
ผู้นับคลาด
เคลื่อน)

มาตรา 41 หนังสือพิมพ์ใดโฆษณาเรื่องเกี่ยวกับบุคคลใดคลาดเคลื่อนจากความจริงและอาจจะเกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น บุคคลนั้นอาจแจ้งเป็นหนังสือขอให้บรรณาธิการหนังสือพิมพ์นั้นแก้ไข หรือลงพิมพ์หนังสือชี้แจงแก้ หรือปฏิเสธ เรื่องนั้น การแก้หรือลงพิมพ์หนังสือชี้แจงแก้หรือปฏิเสธ เรื่องที่วานี้ จะต้องลงพิมพ์ในฉบับที่จะออกโฆษณาต่อไปจากเวลาที่ได้รับคำขอตั้งกล่าวแล้ว หรือในฉบับที่ถัดไป

เมื่อใดแก้หรือลงพิมพ์หนังสือชี้แจงแก้หรือปฏิเสธ เรื่องที่วานี้โดยถูกต้องแล้ว สิทธิในการฟ้องของบุคคลผู้ขอแก้ทั้งทางแพ่งและทางอาญาเป็นอันระงับลง

ข. คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 (21 ตุลาคม 2519)

(ลักษณะของ
ข้อความหรือ
รูปภาพที่ห้าม
ลงพิมพ์โฆษณา
หรือแจก)

ข้อ 2 ห้ามมิให้บุคคลใดพิมพ์ โฆษณา หรือแจกสิ่งพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ หรือเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียง ประมาท ุณิน หรือเหยียดหยาม พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(2) ขอความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้าย เสียดสี หรือเหยียดหยามประเทศชาติหรือปวงชนชาวไทยเป็นส่วนรวม หรือข้อความใด ๆ ที่สามารถจะทำให้ต่างชาติเสื่อมความเชื่อถือไว้วางใจในประเทศไทย รัฐบาลไทย หรือคนไทยโดยทั่วไป

(3) ขอความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้าย เสียดสี หรือเหยียดหยามรัฐบาลไทย หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล อย่างเคลือบคลุมโดยไม่แจ้งให้ทราบว่าคิดในเรื่องใด

(4) ขอความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการแสดงอย่างเคลือบคลุมว่า ใดมีความเสื่อมโทรม เหวอทราม หรือฉิบหายใน รัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล โดยไม่แสดงว่าเป็นเรื่องใดข้อใด

(5) ขอความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความนิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือพอเห็นไควว่าเป็นกลอุบายของคอมมิวนิสต์ เพื่อกอกรวนหรือบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ

(6) ขอความหรือรูปภาพหรือการพาดหัวหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นที่เห็นหรือในลักษณะที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจ หรือวิตกกังวลหรือเกิดความหวาดกลัว หรือข้อความในลักษณะซึ่งเป็นการปลุกปั่นหรือยุยงให้ เกิดความไม่สงบหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือข้อความทำนายในทางที่อาจก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนในโชคชะตาของบ้านเมือง

(7) ขอความหรือรูปภาพซึ่งมีลักษณะหยาบคายหรือลามก หรือทำให้เสื่อมเสียศีลธรรมหรือวัฒนธรรมของชาติ

(8) ขอความหรือรูปภาพซึ่งเป็นความลับของทางราชการ

ขอพิจารณา

1) แนวทางการตรวจพิจารณาล้างหนี้พิมพ์ในสารของกฎหมายทั้งสองฉบับคงมุ่งในด้านการกระทำที่มุ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของชาติเป็นหลักใหญ่ แต่ขาดการเพ่งเล็งไปยังมาตรการบังคับให้มีการเสนอข่าวสารที่มีเนื้อหาสาระประโยชน์แก่สาธารณชน ดังนั้นโดยหลักแล้วกฎหมายมุ่งแต่จำกัดเสรีภาพในการพิมพ์เรื่องราวที่เป็นภัยต่อความมั่นคงโดยมิได้คำนึงถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารที่มีเนื้อหาและสาระประโยชน์ อันจะเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและคุณภาพของพลเมืองเลย

2) การบังคับใช้กฎหมายการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ไม่น่าจะได้ผลเท่าไรนัก เนื่องจากปัญหาทางจำนวนและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย และยังปรากฏว่าบทกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดเบามาก เมื่อเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน อาทิ การโฆษณาความลับของราชการ (มาตรา 33) มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 500.- บาท หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ, การโฆษณาเรื่องราชการคลาดเคลื่อนจากความจริง (มาตรา 40) และการโฆษณาเรื่องเกี่ยวกับบุคคลใดคลาดเคลื่อนจากความจริง (มาตรา 41) และมิได้จัดการแก้ไขให้ถูกต้องมีอัตราโทษปรับไม่เกิน 100.- บาท เป็นต้น ทั้งนี้ หากได้แก้ไขบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น และมีการบังคับใช้กันอย่างจริงจังแล้ว ปัญหาในเรื่องนี้ก็จะหมดไป หนทางที่น่าจะกระทำอย่างยิ่งก็คือปรับปรุงอัตราโทษเสียให้เหมาะสมกับสภาวะในปัจจุบัน และวางแนวทางให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งน่าจะเป็นหนทางที่เหมาะสมเสียยิ่งกว่าที่จะบัญญัติกฎหมายขึ้นมาซ้ำซ้อนกันโดยขออ้างว่า พระราชบัญญัติการพิมพ์มีอัตราโทษที่เบาไป

3) ในปัจจุบันมีการจัดตั้งสมาคมต่าง ๆ ทางด้านหนังสือพิมพ์ เช่น สมาคมผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีจรรยาบรรณในการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะ เช่น ข้อกำหนดที่ให้เสนอข่าวโดยสุภาพ และต้องเสนอข่าวเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการละเมิดจรรยาบรรณเหล่านี้ สมาคมผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ก็มีได้ดำเนินการลงโทษกันอย่างจริงจังคงเพียงแต่ใช้วิธีการวางกลาวคัดเตือนกันเสียเป็นส่วนใหญ

ขอเสนอในปัจจุบันที่ให้มีการแก้ไขกฎหมายการพิมพ์เสียใหม่ โดยเสนอให้หนังสือพิมพ์ควบคุมกันเองในรูป "สภาหนังสือพิมพ์" (Press Council) ประการหนึ่ง และขอเสนอที่ให้การปิดหนังสือพิมพ์กระทำใดต่อเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอีกประการหนึ่งนั้นก็ไม่แน่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ เพราะประการแรกกิจการหนังสือพิมพ์เป็นกิจการแสวงหาผลกำไรที่อาจดำเนินการโดยเอกชนได้ต่างกับสื่อมวลชนประเภทวิทยุโทรทัศน์ ดังนั้น การปล่อยให้หนังสือพิมพ์ควบคุมกันเองจะมีหลักประกันได้อย่างไรว่าหากผลประโยชน์ของหนังสือพิมพ์ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว องค์การที่จัดตั้งขึ้นควบคุมหนังสือพิมพ์โดยหนังสือพิมพ์เองจะเลือกเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ ประการที่สองขอเสนอที่จะให้การปิดหนังสือพิมพ์กระทำใดต่อเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลนั้น นับว่าชอบด้วยเหตุผล และสอดคล้องกับเจตนารมณ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่โดยที่ขอเท็จจริงจะปรากฏว่าการวินิจฉัยของศาลซึ่งจะใช้เวลาานานมากนั้น ทำให้หลักการข้อนี้ไร้ผลประโยชน์และไม่อาจที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศได้ทั้งหมดที่

4) ในครั้งก่อนเกิดวิกฤตการณ์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 กองบังคับการตำรวจสันติบาล เคยเสนอให้ปรับปรุง พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 เสียใหม่ โดยให้บังคับผู้พิมพ์โฆษณาของจอหอ หรือ ของยูวาลงพิมพ์โฆษณาเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่งานในการค้นหาตัวผู้เสนอบทความลงพิมพ์เมื่อต้องการได้ ขอเสนอนี้ไม่น่าจะมีผลเสียแต่อย่างใดต่อเสรีภาพในการพิมพ์โฆษณา เพราะหากผู้เสนอบทความแสดงความคิดเห็นโดยบริสุทธิ์ใจถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ไม่มีเหตุที่จะต้องกลัวการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีใด ๆ แต่ทางตำรวจสันติบาลมีข้อเสนอต่อไปควยว่า ให้ผู้พิมพ์โฆษณาอ่านข้อความที่มีมายังโรงพิมพ์เสียก่อน หากมีข้อความใดที่วิญญูชนสามารถเข้าใจได้ว่าเป็นข้อความที่กระทบกระเทือนรัฐบาล หรือบุคคลสำคัญของรัฐ หรือเป็นการวิจารณ์การปฏิบัติของรัฐบาลไปในทางไม่สุจริตแล้ว ก็ให้ผู้พิมพ์โฆษณารับแจ้งให้เจ้าหน้าที่แผนกเอกสารหนังสือพิมพ์ทราบโดยเร็วก่อนดำเนินการพิมพ์ หรือส่งมอบเรื่องนั้นกลับไปยังยูวาลง มิฉะนั้นให้ถือว่ามีความผิด

ขอเสนออีกกล่าวมีได้เป็นที่ยอมรับกันในขณะนั้น แต่แนวทางนี้กลับมาปรากฏอยู่ในคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในลักษณะคล้ายคลึงกัน คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มีลักษณะทำนองเดียวกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ซึ่งเคยใช้อยู่ระยะหนึ่ง คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองฉบับนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่งานการพิมพ์สามารถให้ขุขลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง เพราะบทบัญญัติครอบคลุมเกือบจะทุกลักษณะการกระทำ ผลเสียอีกประการหนึ่งของการใช้กฎหมายลักษณะ เช่นนี้แก่กิจการธุรกิจของเอกชนในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือไปจากจะเป็นการตีวงขีดกั้นการแสดงออกของบุคคลแล้ว ผลประการอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้คือรัฐบาลอาจใช้กฎหมายดังกล่าวเข้าควบคุมกิจการพิมพ์อย่างเข้มงวด เพื่อก่อให้เกิดการผูกขาดในกิจการหนังสือพิมพ์ได้โดย

ทางอ้อม การผูกขาดในทันอาจรวมถึงการผูกขาดในการดำเนินกิจการ การผูกขาดในการปลูกฝังทรัพย์สินและสิทธิในค่านาชาสารเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ หากเป็นไปดังว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 ก็จะเป็นอันไร้มล เป็นที่นาเสียภายในความพยายามของบุรุษ ๆ ที่ใดหามาตรการป้องกันมิให้รัฐเข้ามามีอิทธิพลในกิจการหนังสือพิมพ์ถึงกับบัญญัติห้ามการให้เงินหรือทรัพย์สินอุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์ แต่คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กลับเปิดช่องให้กว้างกว่าขึ้นโดยอาศัยประโยชน์จากเงื่อนไขข้อจำกัดในมาตรา 34 เอง

ค. พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477

(ส่งไปรษณีย์
ภัณฑ์มีชื่อ
ความไม่
เหมาะสม)

มาตรา 24 ห้ามมิให้บุคคลใดส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งไปรษณีย์กำหนดเห็นได้ประจักษ์ว่ามีถ้อยคำ เครื่องหมายหรือลวดลาย เป็นเสียหาย แผ่นดิน หรือหยาบชวลามก หรือเป็นที่ข่มขู่ส่งเสริมให้มีการทุบตี ทุบหรือทุบายกาย หรือขู่เข็ญ หรือกรรโชก หรือบุกรุกทำลายทรัพย์สินหรือสิ่งอื่น ๆ ที่มีกฎหมาย

(อำนาจของ
อธิบดี)

มาตรา 25 ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ส่งทางไปรษณีย์เป็นการฝ่าฝืนต่อบุคคลหรือแห่งพระราชบัญญัติ อธิบดี (กรมไปรษณีย์โทรเลข) อาจมีคำสั่งตามควรแก่กรณี ฎลาคือ

- (1) ให้ออกไป หรือส่งต่อไป หรือส่งกลับคืนไปยังผู้ฝาก หรือให้จำหน่ายเป็นอย่างอื่น
- (2) ให้ออกตรวจ หรือทำลายเสียได้ถ้าจำเป็น และเมื่อทำลายแล้วให้แจ้งไปใหญ่ผู้ฝากทราบ
- (3) ให้ออกตรวจ ไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุสงสัยว่าเป็นความผิดทางอาญา เพื่อจัดการฟ้องร้อง

(อำนาจของ
รัฐมนตรีเมื่อ
ประกาศกฎ
อัยการศึก)

มาตรา 26 ในเวลาที่ใดประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในเวลาสงคราม รัฐมนตรีหรือเจ้าพนักงานคนใดที่ใครรับอำนาจพิเศษจากรัฐมนตรี เพื่อการนี้อาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คนใดคนหนึ่ง หรือให้ไปรษณีย์ภัณฑ์ประเภทใดในระหว่างส่งทางไปรษณีย์นั้นไว้ได้ หรือให้จัดการจำหน่ายโดยวิธีใดแล้วแต่ เจาหน้าที่ออกคำสั่งจะใดกำหนด

ง. พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477

(อำนาจของรัฐมนตรีเมื่อประกาศกฎัยการศึกษา

มาตรา 9, ในเวลาประกาศใช้กฎัยการศึกษา หรือในเวลาสงคราม ทานวารัฐมนตรีหรือเจาพนักงานคนใดที่ไดรับอนุญาตพิเศษจากรัฐมนตรีให้เป็นตัวแทน

(1) ...

(2) อาจมีคำสั่งว่า ชาวสารใด ๆ หรือชาวสารประเภทใดที่มุ่ง หรือสงจากบุคคลใด ๆ หรือบุคคลจำพวกใด หรือเกี่ยวแกเรื่องราวโดย เฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใดที่นำมาเวียนไปเพื่อหลงไป หรือรับไว้โดยตรึงโทรเลขใด ๆ เป็นอันหวมไม่หลง หรือให้ถูกไว้ หรือให้เปิดเผยแก่รัฐบาล หรือแกเจาพนักงานที่ระบุไว้ในคำสั่งนั้น

(อำนาจของเจาหนาที่โทรเลข)

มาตรา 10, ในเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ชาวสารใดเกี่ยวกับอบายใด ๆ ที่จะชักจูงให้กระทำ หรือเกี่ยวควยการกระทำอย่างใด ๆ อันเป็นความผิดอาญา เจาหนาที่โทรเลขอาจ

(1) งคการส่งชาวสารนั้นไว้ แล้วรับรายงานไปยังรัฐมนตรีเพื่อจะได้ออกคำสั่งเป็นเค็ดขาค หรือ

(2) ส่งชาวสารไป แต่ให้ส่งสำเนาชาวสารนั้นแกเจาพนักงานปกครองทองที่

(ส่งโทรเลข, โทรศัพทเป็นที่ยเสียหายแก่ประชาชน)

มาตรา 28 ผู้ใดส่งหรือจัดให้ส่งโดยทางโทรเลขหรือโทรศัพทซึ่งชาวสารอันตนรู้อยู่ว่าเป็นเท็จหรือที่ตนแต่งขึ้น และน่าจะก่อให้เกิดเสียหายแก่ประชาชน หรือแกบุคคลใด ๆ ทานว่าผู้นั้นมีความผิด...

จ. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503

(การปิดประกาศโดยมิได้รับอนุญาต)

มาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาแก่ประชาชนด้วยการปิดแผ่นประกาศ หรือทำให้ปรากฏควยประการใด ๆ ซึ่งขอความหรือภาพลวง ญูที่ใด ๆ ในที่สาธารณะหรือที่ร่วกำแพง ผนัง อาคารหรือคั่นไม้คานที่ติดกับที่สาธารณะ หรือควยการทิ้งหรือไปรยแผ่นประกาศใด ๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจาพนักงานทองถิ่น หรือเป็นการกระทำของทางราชการ

การขอรับอนุญาต หลักเกณฑ์การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขอรับอนุญาต และการงดเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...¹¹

การโฆษณาของผู้ครอบครองอาคารหรือต้นไม้เพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเอง หรือเพื่อยูงให้ทราบชื่อของผู้ครอบครองอาคาร ชื่ออาคาร เลขที่อาคาร หรือขอความอื่นเกี่ยวแก่การเขาไปและออกจากอาคารนั้น มิให้ถือว่าเป็นการโฆษณาแก่ประชาชนตามความในมาตรา...

(การทำให้ปรากฏขอความบนถนน)

มาตรา 7 ห้ามมิให้ผู้ใดขีด เขียน หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งขอความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ลงบนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำของทางราชการ...

(การทำให้ปรากฏขอความบนที่สาธารณะ)

มาตรา 8 ผู้ใดขีด เขียน หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งขอความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ โดยมีบัตรลงที่รั้ว กว้าง ผนังอาคาร ต้นไม้ หรือสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ หรือที่เห็นได้จากที่สาธารณะ ต้องระวางโทษ...

ข้อพิจารณา

การส่งข่าวสารหรือไปรษณีย์ภัณฑ์โดยทางไปรษณีย์ อาจเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นได้ เพราะเป็นสื่อ (method of communication) เช่นเดียวกับการปักแผ่นประกาศในที่สาธารณะ หรือการส่งโทรเลข หรือโทรศัพท์ สำหรับปัญหา

11 ในกรณีนี้ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2511, ข้อ 2 วรรคสอง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องขอโฆษณาของประชาชนไว้ว่า

"เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่าแผนประกาศขอความ หรือภาพที่จะโฆษณานั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และคำรับรองของผู้ขออนุญาต เกี่ยวกับการรื้อถอนแผนประกาศหรือทำให้ปรากฏจากขอความหรือภาพที่โฆษณาเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ ประกอบกับหลักประกันดังกล่าวเป็นที่พอใจ ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้ทำการโฆษณาแก่ประชาชนได้ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด"

เรื่องการจำกัดเสรีภาพโดยการใช้อำนาจรัฐ แม้ในต่างประเทศเองก็มีการถกเถียงกันว่า
 รัฐจะทำได้โดยเสรีหรือไม่ผู้ให้ความเห็นว่าการจำกัดเสรีภาพในการใช้อำนาจ
 ไม่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะบุคคลยังมีเสรีภาพในการแสดง
 ความคิดเห็นของตน เพียงแต่รัฐเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการใช้อำนาจ ซึ่งอาจเป็นบริการ
 ของรัฐบาล หรือสื่อส่วนตัวของเอกชนแต่กระทบถึงบุคคลอื่นบาง เช่น ใครจะพูดขอ
 ความอย่างใดก็พูดใครรัฐไม่จำกัดเสรีภาพ แต่การที่จะใช้เครื่องกระจายเสียง ส่ง
 เสียงถึงแสดงความคิดเห็นของตนในเขตชุมชนในเวลาวิกาลยอมเป็นอำนาจของรัฐ
 ผู้ที่ให้ความเห็นฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับเสรีภาพในการใช้
 สื่อเป็นคนละเรื่องกัน แต่ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่งมีว่า การแสดงความคิดเห็นทุกรูปแบบ
 ย่อมอาศัยสื่อด้วยกันทั้งสิ้น เช่น การพูด นอกจากต้องอาศัยอวัยวะตามธรรมชาติของ
 มนุษย์แล้วอาจต้องใช้อุปกรณ์ประกอบ เช่น โทรศัพท์ เครื่องกระจายเสียง การเขียน
 นอกจากต้องอาศัยมือแล้ว ยังต้องอาศัยกระดาษ ดินสอ ปากกา หรือบริการทางไปรษณีย์
 เพื่อนำความคิดเห็นของตนไปแสดงให้ปรากฏ ฉะนั้น จะถือเอาว่า เรื่องของการแสดง
 ความคิดเห็นเป็นเรื่องของสมองแต่เพียงอย่างเดียวมิได้ เพราะนั่นเป็นเรื่องของเสรี
 ภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of thought) มากกว่า แต่เสรีภาพ
 ในการแสดงความคิดเห็น ความสำคัญมิได้อยู่ที่ความคิดเห็นอย่างเดียว แต่อยู่ที่
 "การแสดง" (Expression) ซึ่งมีความหมายอยู่ในคำว่าต้องอาศัยสื่อ
 เพราะฉะนั้นตามทรรศนะนี้ เห็นว่า การตรวจข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ การที่รัฐเข้า
 มาห้ามการเผยแพร่ การจำหน่ายแจก หรือการวางตลาดหนังสือพิมพ์
 (Dissemination) ก่อ การที่รัฐเข้ามาครอบงำกิจการหนังสือพิมพ์ โรงพิมพ์
 หรืออุปกรณ์ในการพิมพ์ เป็นเรื่องกระทบถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น
 ดังที่ปรากฏว่าในประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการจำกัดเสรีภาพโดยวิธีการเช่นนี้ ในสมัย
 แรกใช้กฎอัยการศึก จนมีผลให้การใช้อำนาจของหนังสือพิมพ์เป็นไปไม่ได้โดยเห็น
 ได้ชัด แม้ในประเทศคอมมิวนิสต์เองก็มีการกักตุนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
 โดยการปิดกั้นการใช้อำนาจ ดังที่ครั้งหนึ่งหนังสือพิมพ์ บราวคา (Pravda) ได้

กล่าวว่า "เราจะไมยอมให้กระดาษหรือเนื้อที่และน้ำหมึกของเราแก่ผู้ใดซึ่งใช้มันเพื่อ
การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากมติของพรรค" 12 .

สำหรับผู้เขียนเองมีความเห็นว่า การที่รัฐจำกัดเสรีภาพในการใช้สื่อเพื่อ
แสดงความคิดเห็น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยอ้อมทาง
หนึ่ง เทียบได้กับคำพังเพยที่ว่า "ไม่ไคควยเลทกเอาควยกล ไม่ไคควยมนต์ ก็เอา
ควยคาถา" เพราะฉะนั้นบทกฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพและสื่อในการใช้เสรีภาพ
ต้องเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูอนุญาต 13

3. การกระจายเสียง

การกระจายเสียงเป็นการสื่อสารประเภท "Electronic Media"
ที่สามารถถ่ายทอดข่าวสารไปยังประชาชนได้คราวละมาก ๆ มีอาณาเขตกว้างขวาง
และมีอิทธิพลต่อผู้รับฟังและชมอย่างลึกซึ้ง ดังนั้นรัฐบาลเกือบทุกประเทศจำต้องควบคุม
สื่อสารมวลชนประเภทนี้อย่างใกล้ชิด โดยอาศัยการเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการเสีย
เอง ทั้งนี้ ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสถานีวิทยุโทรทัศน์เป็นของเอกชน และมีการ
แข่งขันทางค่านคุณภาพมาก ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่ปล่อยให้เอกชน
ดำเนินการได้อย่างเสรี 14 ส่วนประเทศอื่นรัฐบาลเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ
เองทั้งสิ้น

12 Pravda (22 June 1936) : 1.

13 Oliver w. Holmes, The Common Law (Boston): Little,
Brown and Company, 1881), p. 67

14 เสถียร หอมขจร , มคิมหาชนกับประชาธิปไตย
(กรุงเทพฯ.มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2521), หน้า 133

"วิทยุกระจายเสียง เป็นสื่อที่แพร่หลายไปทั่วกว้างไกลและรวดเร็ว เข้าถึงประชาชนโคกที่ลึกกว่าสื่อชนิดอื่น และสามารถเข้าถึงประชาชนโคกทุกระดับนั้น เนื่องจาก วิทยุราคาไม่แพง เกินความสามารถของประชาชนที่จะซื้อหาไว้ในครอบครัวยุค และไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใดของโลกก็สามารถรับฟังข่าวทางวิทยุกระจายเสียงได้..."¹⁵

"ในปัจจุบันนี้วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นขบวนการโฆษณาที่มีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอันมาก เพราะสามารถติดตามประชาชนไปโคกทุกหนทุกแห่ง ไม่ว่าจะอยู่ในบ้านหรือในป่า ท่ามกลางภูเขาถ้ำเนาไม้หรือในทะเล บนอากาศ... ดังนั้น จึง เป็นสื่อมวลชนที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการบรรดาสื่อมวลชนด้วยกันในขณะนี้ และมีความสำคัญมากทั้งในดานการเมือง การเศรษฐกิจ การทหาร และทางดานสังคมและจิตวิทยา"¹⁶

วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มีอิทธิพลต่อทรรศนะคติของประชาชนเป็นอย่างมาก อาทิ การปลุกฝังหรือหลอหลอมเจตนาคติ หรือยั่วยุให้บุคคลแสดงออกซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ ประเทศต่าง ๆ แม้จะปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากเพียงไรก็ตาม การดำเนินการส่งกระจายเสียงก็ยังคงอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล และการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมอย่างใกล้ชิดนี้เอง ในบางครั้งบทบาทของวิทยุ และวิทยุโทรทัศน์ในการเผยแพร่ ขาวสารและการแสดงความคิดเห็นบางอย่างตรงไปตรงมา ก็กลับกลายเป็นเครื่องมือที่ห้แพร่กระแและความนึกถึงของประชาชนให้เข้มแข็งเกินกว่าที่ควรได้ในที่ๆ หัวข้อนี้จะได้นำบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งกระจายเสียงทางวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยมาพิจารณา

¹⁵ กัจจ กิจพานิช "โทรทัศน์ในฐานะเป็นเครื่องมือสื่อมวลชนของรัฐในการแถลงข่าว" วารสารนิเทศสาร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 สิงหาคม 2519, หน้า 34

¹⁶ กัจจ กิจพานิช, "บทบาทของวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ในการประชาสัมพันธ์ของรัฐ" รัฐสารวิจัย, เล่มที่ 18 ฉบับที่ 4 ตุลาคม 2519, หน้า 3-4

เดิมกิจการวิทยุกระจายเสียงในประเทศไทยขึ้นอยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยในปี พ.ศ. 2469 ได้จัดตั้งหน่วยงานกองช่างวิทยุขึ้นมา ทางกองช่างวิทยุได้เริ่มทดลองส่งกระจายเสียงเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2471 และได้มีการเคลื่อนย้าย เปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเครื่องรับวิทยุไว้ในครอบครองได้ (ก่อนในกฎหมายฉบับนี้ ประชาชนไม่อาจมีเครื่องรับวิทยุไว้ในครอบครอง) ในปี พ.ศ. 2480 กองช่างวิทยุได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นกองทะเบียนวิทยุและกระจายเสียง สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข และโอนมาสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ในที่สุด

ปัจจุบันสถานีวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศไทยมีทั้งหมด 231 สถานี โดยเป็นสถานีวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ 62 สถานี กองทัพบก 97 สถานี กองทัพอากาศ 22 สถานี กองทัพเรือ 12 สถานี กรมตำรวจ 8 สถานี และส่วนราชการอื่น 30 สถานี¹⁷ การดำเนินการรายการอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

(การส่งวิทยุ, วิทยุโทรทัศน์, วิทยุโทรทัศน์) มาตรา 5 ห้ามมิให้บุคคลอื่นบุกรุกส่งวิทยุกระจายเสียง หรือ บุกรุกส่งวิทยุโทรทัศน์ เว้นแต่จะได้อำนาจอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ออกใบอนุญาต

(การส่ง กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์) มาตรา 10 ห้ามมิให้บุคคลอื่นส่ง หรือจัดให้ส่งวิทยุกระจายเสียง หรือ วิทยุโทรทัศน์อันตนอนุญาตเป็นเท็จ หรือที่มิได้อำนาจอนุญาตจากพนักงาน เจ้าพนักงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทย หรือประชาชน

ข้อพิจารณา พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือหลัก เจ้าพนักงานเป็นผู้ให้เสรีภาพในการส่งกระจายเสียง มีข้อถือหลักเสรีภาพในการส่งกระจายเสียงเป็นสิทธิส่วนบุคคล

¹⁷ "สถานีวิทยุกระจายเสียง (ทหาร) บนภารกิจแห่งผลประโยชน์" , ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับที่ 18 (ตุลาคม 2522) : 19

อันรัฐจะละเมิดมิได้ การดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะคงได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุม สอดส่อง เรื่องนี้ขอให้เทียบเคียงกับสหรัฐอเมริกาซึ่งให้เสรีภาพในการกระจายเสียงอย่างกว้างขวาง

แต่มีข้อสังเกต ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ มิให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่ กรมประชาสัมพันธ์, กรมไปรษณีย์โทรเลข, กระทรวงกลาโหม, กระทรวง ทบวง กรมอื่นใด และนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว สถานีวิทยุเกือบทั้งหมดในปัจจุบันล้วนแต่เป็นของหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งทั้งสิ้น ดังนั้น การควบคุมการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์โดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับนี้จึง เทียบเท่ากับการ ไรผลโดยปริยาย

ข. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

(ดำเนินการกิจการ วิทยุคมนาคม ของได้รับ อนุญาต) มาตรา 6 ห้ามมิให้ใคร ทำ, มี ไซ้ นำเข้า หรือนำออกซึ่ง เครื่องวิทยุคมนาคม¹⁸ หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(อำนาจของ รัฐมนตรี) มาตรา 14 เพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน ราชอาณาจักร รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง เฉพาะกวดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดไว้เอาไปไซ้ ห้ามการไซ้หรือห้ามการย้าย ซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องวิทยุคมนาคม ในระหว่างเวลา และภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งนั้น

¹⁸ "เครื่องวิทยุคมนาคม" ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้หมายถึง เครื่องส่งวิทยุคมนาคม เครื่องรับวิทยุคมนาคม หรือเครื่องรับและส่งวิทยุคมนาคม แต่ไม่รวมตลอดถึง เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงและเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์

ข้อพิจารณา โดยที่มาตรา 5 ของกฎหมายฉบับนี้ห้ามมิให้กฎหมายฉบับนี้ (ยกเว้นมาตรา 11, 12) ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม และนิติบุคคล ตามที่ได้ กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอีกเช่นกัน ดังนั้นความมุ่งหมายของมาตรา 6 จึงพึงได้ ไปที่การควบคุมการทำ มี ไซ้ นำเข้า นำออก ซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม หรือส่วนใด ๆ แห่ง เครื่องวิทยุคมนาคม หรือการจัดตั้งสถานีวิทยุคมนาคมโดยเอกชนมากกว่า และโดย ที่ในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มีความนโยบายที่จะให้ เอกชนจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือสถานีวิทยุ กระจายเสียงแต่อย่างใด เอกชนจึงไม่อาจที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 6 เพื่อขออนุญาต ต่อเจ้าหน้าที่ได้

อย่างไรก็ดี โดยข้อเท็จจริงแล้วสถานีวิทยุกระจายเสียงส่วนใหญ่ที่จัดตั้งขึ้น ในปัจจุบันล้วนแต่ดำเนินการจัดตั้งโดยนายทุนเอกชนเกือบทั้งสิ้น ทั้งนี้โดยอาศัยข้อ โท ของกฎหมายฉบับนี้ เอกชนผู้ดำเนินการจัดตั้งมักมีข้อตกลงกับทางราชการในการขอเช่า สถานีและจัดสรรเวลาใหญ่จุกจิกรายการภายหลังที่จัดตั้งสถานีขึ้นและได้โอนให้เป็นของ ทางราชการแล้ว เพื่อหลบเลี่ยงข้อจำกัดของมาตรา 6 นี้

ข้อโทอีกประการหนึ่งตามมาตรา 14 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงคมนาคม) ออกคำสั่ง ยึด หมายไซ้ หรือย้ายเครื่องวิทยุคมนาคม หรือส่วนใด ๆ แห่ง เครื่องวิทยุคมนาคมใดก็คงได้รับการยกเว้นตามมาตรา 5 ที่จะไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือนิติบุคคลอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งสถานีวิทยุกระจายเสียง ส่วนใหญ่ก็คงเป็นของกระทรวง ทบวง กรม หรือ นิติบุคคลเหล่านี้ตามทักกล่าวมาแล้ว ดังนั้นอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 14 นี้แทบจะไร้ผลอีกเช่นกัน และอาจเป็นช่องทางที่ ทำให้มีการดำเนินการส่งกระจายเสียงในสถานีเหล่านี้โดยลักษณะที่ขัดต่อกฎหมายหรือ ที่ละเมิดอันติของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ หากไม่มีมาตรการ ควบคุมที่เพียงพอ

ค. ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518

บทนำ ในหน้าของระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ฉบับนี้ ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่ต้องการจะควบคุมการดำเนินงานของวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้เนื่องจากความล้มเหลวของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ในการบังคับควบคุมการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังที่กล่าวมาแล้ว

"... เพื่อให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน และดำเนินการให้เป็นประโยชน์โดยแท้จริงแก่รัฐและประชาชนในมากที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กำหนดระเบียบเช่นไว้ดังต่อไปนี้..."

นอกจากนี้ เพื่อสนับสนุนเหตุผลข้างต้น อาจพิจารณาได้จากข้อ 12 ของระเบียบ ฯ ความว่า

"ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะจัดตั้งหรือย้ายสถานี (1) ถ้าเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีใบอนุญาตวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมให้ยื่นคำขอและรับอนุญาตจาก กบว. และต้องได้รับอนุมัติขนาดความถี่คลื่นของสถานีจากอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือผู้ได้รับมอบหมายแล้ว (2)..."

(กบว.) ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการชนิดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เรียกโดยย่อว่า กบว. ประกอบด้วย...

(อำนาจ ข้อ 7 กบว. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ของ กบว.)
- (1) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการจัดตั้งหรือย้ายสถานี
 - (2) พิจารณาและอนุญาตให้จัดตั้งหรือย้ายสถานี
 - (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการโฆษณาและบริการธุรกิจ
 - (4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการคานารายการ
 - (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะฟังประสงค์ทางเทคนิค
 - (6) กำหนดเงื่อนไข ขอบบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับกิจการที่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

- (7) กำหนดเวลาให้สถานีทำการถ่ายเทหรือออกอากาศรายการที่กำหนด
- (8) ใ้ห้คำแนะนำ ควบคุม ดูแล และตรวจสอบความเรียบร้อย เพื่อให้สถานีปฏิบัติตามระเบียบนี้

(ผู้ดำเนินระเบียบ
กบว.)

ข้อ 8 สถานีใดฝ่าฝืนระเบียบนี้ หรือเจตนา ขัดแย้ง หรือระเบียบที่ กบว. กำหนด ให้ กบว. พิจารณาและมีอำนาจลงโทษสถานีใดสถานีหนึ่งต่อไป

- (1) ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) ระงับการออกอากาศรายการที่ฝ่าฝืน
- (3) เพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับรองที่ได้ออกให้ตามระเบียบนี้
- (4) ปิดสถานี.....

(วัตถุประสงค์
ในการส่งวิทยุ
โทรทัศน์)

ข้อ 11 การส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ให้กระทำเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- (2) ส่งเสริมนโยบายและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย ทั้งในด้านการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคม
- (3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสำนึกและความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์
- (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามัคคีร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกัน
- (5) เชิญชวนให้ประชาชนตอบโต้และต่อต้านศัตรู ตลอดจนเจตนาที่เป็นภัยต่อประเทศชาติ และมีความร่วมมือกับมิตรประเทศ

(6)

(7).....

(8)

(9)

(10).....

(11).....

(ขอบังคับ
สถานี)

ข้อ 22 สถานีจะตองดำเนินการตามวัตถุประสงค์ซึ่งกล่าวในข้อ
11 และตามที่ กบว. ระบุไว้ในใบอนุญาต

(ขอบังคับ
สถานี)

ข้อ 25 เวลาออกอากาศทั้งหมดของสถานี สถานีจะตองดำเนินการ
การเองและอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบของผู้อำนวยการสถานี

(หน้าที่ของผู้
ผู้อำนวยการ
สถานี)

ข้อ 29 ผู้อำนวยการสถานีมีหน้าที่รับผิดชอบ และควบคุมดูแลเจ้า
หน้าที่สถานีอื่น ให้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่ง และรับ
ผิดชอบงานที่คณะกรรมการดำเนินงานสถานีมอบหมาย

(ขอบังคับ
สถานี)

ข้อ 33 (การดำเนินการรายการ) สถานีทุกสถานีจะตอง

(1)

(2)

(3) เผยแพร่รายการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่ กบว.
กำหนด

(4)

(5) ไม่ออกอากาศในเรื่องที่ทำให้ประชาชนตื่นตระหนก เสีย
ขวัญ เกิดการอลหม่าน เกิดความแตกแยก หรือกระทบ
กระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ หรือความ
สัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ

(6)

(7)

(8) ออกจากการรายการที่มีเสียงพูดหรือรายการด้วยเสียงของ
เจ้าหน้าที่ผู้ประกาศ หรือผู้จัดรายการที่ได้รับใบรับรอง
การเป็นผู้ประกาศจากกรมประชาสัมพันธ์แล้วเท่านั้น เว้น
แต่.....(9) รายการออกอากาศทุกรายการต้องมีหลักฐานให้ตรวจสอบ
ได้และต้องเก็บหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบได้ไม่น้อยกว่า 10
วัน นับแต่วันออกอากาศ(ขอบังคับ
สถานี)ขอ 34 สถานีจะปิดไฟหรือกระทำการเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในทาง
การเมืองมิได้

ขอพิจารณา ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

พ.ศ. 2518 วางหลักการควบคุมกิจการส่งกระจายเสียงคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้เพื่อ
ให้สามารถควบคุมการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุ โทรทัศน์
ในปัจจุบันซึ่งมีจำนวนมากได้อย่างรัดกุม ทว่าถึง การดำเนินงานของสถานีต่าง ๆ
นอกจากจะอยู่ในความควบคุมของ กบว. และหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ คนสังกัด
แล้ว แต่ละสถานียังมีคณะกรรมการดำเนินงานสถานี (ขอ 28) และผู้อำนวยการ
การสถานี (ขอ 29) คอยควบคุมรับผิดชอบโดยตรงอีก

อย่างไรก็ดี ระเบียบฉบับนี้มีข้อจะรัดกุมไปหมดทุกแห่งทุกมุม โดยข้อ
เท็จจริงแล้วขอปกครองบังคับมีอยู่บาง ประการแรก กบว. ผู้รับผิดชอบระดับสูง
มีคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากหน่วยราชการซึ่งมีสถานีวิทยุกระจาย
เสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ในสังกัดเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การดำเนินการลง
โทษสถานีผู้กระทำผิด หรือกระทำการฝ่าฝืนระเบียบฉบับนี้ หรือระเบียบข้อบังคับ

ของ กบว. ฉบับอื่น ๆ จึงไม่น่าจะโดยลเติมที่เพราะการลงโทษสถานีในสังกัดของคุณ
เองจะเป็นการประจานความไม่คิงงานของหน่วยงานตนโดยปริยาย

ประการที่สอง เช่นเดียวกับที่เคยกล่าวมาแล้วว่าทางสถานีนี้จะมีข้อ
ผูกพันโดยอาศัยฟังพาดการลงโทษจัดตั้งสถานีกับเอกชนอยู่ การให้เอกชนเข้ากิจการ
ของสถานีเพื่อเข้าดำเนินการจัดสรรเวลาใหญ่จึกรายการเสียเอง ก็ขัดกับระเบียบ
ขอ 25 อยู่แล้ว เมื่อในทางปฏิบัติมักจะปรากฏเช่นกันที่เท่ากับระเบียบฉบับนี้ก็ยัง
คงมีข้อของไหวอยู่ที่ กบว. ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นก็จะไม่มีอำนาจอันใดที่จะไปควบคุม
การจึกรายการของนักจึกรายการ เพราะนักจึกรายการเป็นบุคคลภายนอกที่มีใ้มีสัญญา
ผูกพันกับสถานแต่อย่างใด เพียงแต่มีสัญญากับเอกชนผู้เช่าสถานีเท่านั้น และนักก่อ
สาเหตุหนึ่งที่รายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์มักจะหาสาระ
ประโยชน์ไม่ได้เท่าที่ควร และยังเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง
ซึ่งหากพิจารณาแล้ววัตถุประสงค์ในการส่งกระจายเสียงตามเจตนารมณ์ของขอ 11
แทบจะไม่ได้รับการเหลียวแลและปฏิบัติตาม กวญเหตุนี้กระมังที่ทำให้รัฐบาลจำต้อง
ดำเนินการผลิตบทความประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาออกกระจายเสียงควย
ตนเอง ปรากฏตามสถานีวิทยุต่าง ๆ อยู่เป็นประจำก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์
จากประชาชนทั้งที่เห็นควยและไม่เห็นควยมากมาย

ง. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 20/2521 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิจารณา
ภาพยนตร์ทางโทรทัศน์ (วันที่ 24 มกราคม 2521)

ความมุ่งหมาย ตามคำสั่งฉบับนี้ระบุไว้ว่า "เพื่อให้การควบคุม
ภาพยนตร์ที่เสนอขายทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
ได้เป็นไปควยความเรียบร้อย..." จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง
เพื่อทำหน้าที่ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางโทรทัศน์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

" (2) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่เสนอขายทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ และมีอำนาจในการจัดวางระเบียบต่าง ๆ และแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการตรวจและพิจารณาภาพยนตร์ที่เสนอขายทางโทรทัศน์ได้

(3) ให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ทุกสถานีมีหน้าที่ส่งภาพยนตร์ที่จะนำออกขายทางโทรทัศน์ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์เรื่อง ภาพยนตร์บันเทิงคดี สารคดี โฆษณาสีคู่ และบันเทิงธุรกิจต่าง ๆ ให้คณะกรรมการดังกล่าวตรวจเสียก่อน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ที่ไต่สวนการตรวจของคณะกรรมการตรวจภาพยนตร์ตามกฎหมายภาพยนตร์มาแล้วก็ตาม 19

(4) ห้ามมิให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ฉายภาพยนตร์ออกอากาศ เว้นแต่จะเป็นภาพยนตร์ที่ไต่สวนการตรวจของคณะกรรมการดังกล่าว และได้รับอนุญาตให้ฉายได้แล้ว "

19

"กฎหมายภาพยนตร์" ในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ซึ่งจัดร่างขึ้นเพื่อบังคับควบคุมภาพยนตร์ที่จัดฉายในกิจการมหรสพ ดังที่ปรากฏในคำปรารภว่า "โดยที่ทรงพระราชดำริ เห็นสมควรควบคุมการทำ และฉายภาพยนตร์....." สำคัญสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งยังคงมีบังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ มาตรา 4 ที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำหรือฉายภาพยนตร์ที่มีลักษณะฝ่าฝืนหรืออาจฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี นอกจากนั้นได้แก่ มาตรา 6 ซึ่งถูกแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 205 ที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมตำรวจแต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่พิจารณาภาพยนตร์ บุคคลดังกล่าวนี้ได้แก่ "นายตรวจ" "เจ้าพนักงานผู้พิจารณา" และ "สภาพิจารณาภาพยนตร์"

จ. ระเบียบว่าด้วยการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521

ความมุ่งหมาย "เพื่อให้การตรวจพิจารณาคำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ตลอดจนระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)"

(หน้าที่ของ
ผู้อำนวยการ
สถานี) ข้อ 4 ใหญ่ผู้อำนวยการสถานี มีหน้าที่ยื่นคำขอให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่จะส่งออกอากาศทางสถานีที่ตนรับผิดชอบ แมว่าจะ เป็นภาพยนตร์ที่ไต่สวนการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ตามกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์มาแล้วก็ตาม ทั้งนี้ไม่รวมถึงภาพยนตร์ส่วนพระองค์ ภาพยนตร์ข่าว และภาพยนตร์ของทางราชการ²¹

(ขอตห้าม
สถานี) ข้อ 6 ห้ามมิให้สถานีส่งภาพยนตร์ออกอากาศ เว้นแต่จะเป็นภาพยนตร์ที่ไต่สวนการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการและได้รับอนุญาตให้นำออกอากาศได้แล้วเท่านั้น

20 "คณะกรรมการ" หมายถึง คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 20/2521

21 "ภาพยนตร์ข่าว" มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ตาม "ระเบียบว่าด้วยการส่งภาพยนตร์ข่าวออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521"

(หลักเกณฑ์การ
ตรวจพิจารณา
ภาพยนตร์)

ข้อ 14 (หลักเกณฑ์การตรวจพิจารณาภาพยนตร์) ภาพยนตร์ที่จะส่งออกอากาศทางสถานี กองมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ไม่ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่างคนในชาติ หรือไม่กระทบกระเทือนต่อสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ

(2) ไม่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติ

(3) ไม่เป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามหรือนำความเสื่อมเสียมาสู่ศาสนาใด ๆ หรือไม่เป็นการเคารพอนุชนวัยบุคคล ภูมินัยสถานหรืออนุชนวัยวุฒิ

(4) ไม่เป็นการแสดงซึ่งอาจกระทบกระเทือนหรือหมิ่นต่อสถาบันกษัตริย์ รวมถึงประมุขของประเทศอื่น ๆ ด้วย

(5) ไม่เป็นการแสดงออกทางกามเมือง ซึ่งอาจเป็นการบ่อนทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

(6) ไม่เป็นการแสดงออกโดยจงใจก่อให้เกิดการดูหมิ่นเหยียดหยามประเทศชาติ รัฐบาล หรือ เจาหน้าที่ของรัฐ

(7) ไม่เป็นการแสดงออกทางยั่วยุกามารมณ์ หรือลามกอนาจาร

(8) ไม่เป็นการแสดงออกถึงความทารุณโหดร้าย ขาดมนุษยธรรม ปาปเถื่อน หรืออุจาดแกมูธรม

(9) ไม่เป็นการแสดงออกถึงเรื่องเพอเจอ หลอกลวงไรสาระซึ่งอาจชักจูงให้ เกิดและเยาวชนหลงเชื่ออย่างมง่าย

(10) ไม่เป็นการแสดงถึงพฤติกรรมของผูร้ายซึ่งผิดกฎหมายอันอาจเป็น เหตุชักจูงหรือส่งเสริมให้เกิดอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น

(การใช้ดุลยพินิจ ข้อ 16 การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ใ้คณะกรรมการหรือคณะ
 ของกรรมการ อนุกรรมการพิจารณาคุณภาพในข้อ 14 และข้อ 15²² และ
 หรืออนุกรรมการ) ให้ใช้ดุลยพินิจตรวจคุณภาพเรื่อง ภาพการแสดง และถ้อยคำ
 เหมาะสมแก่ สถานการณ์หรือสภาพสังคมเพียงใด และให้คำสั่ง
 อนุญาตให้คัดลอกภาพ หรือข้อความบางตอนออก หรือห้ามฉายทั้ง
 เรื่อง

(แนวการใช้ ข้อ 17 การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ โฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจ
 ดุลยพินิจของ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในข้อ 16 แล้ว ใ้คณะกรรมการ
 กรรมการหรือ หรือคณะอนุกรรมการถือแนวการตรวจพิจารณาคุณภาพซึ่งเกี่ยว
 อนุกรรมการ) กับสินค้าประเภทนั้น ๆ²³ ตลอดจนระเบียบวาทะวิหุญกระจาย
 เสี่ยงและวิหุญโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ
 ของคณะกรรมการบริหารวิหุญกระจายเสี่ยงและวิหุญโทรทัศน์
 (กบว.) อันเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางสถานี
 วิหุญกระจายเสี่ยงและสถานีวิหุญโทรทัศน์ด้วย

ฉ. ระเบียบว่าด้วยการส่งภาพยนตร์ขาวออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521

(การใช้ดุลย- ข้อ 3 ให้ผู้อำนวยการสถานีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจาก
 พินิจของผู้- ผู้อำนวยการสถานีเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาภาพยนตร์ขาว²⁴ ก่อน
 อำนาจการ- ที่จะให้มีการส่งภาพยนตร์ดังกล่าวออกอากาศใด โดยไม่ส่ง
 สถานี) ภาพยนตร์ขาวใ้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณา

22 หลักเกณฑ์ในข้อ 15 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ภาษาไทยในภาพยนตร์

23 กฎหมายซึ่งเกี่ยวกับสินค้าประเภทนั้น ๆ อาทิ "พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 (แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2522)" และ "พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522"

24 "ภาพยนตร์ขาว หมายถึง ภาพยนตร์ขาวทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็น
 ภาพยนตร์ขาวในประเทศ ภาพยนตร์ขาวต่างประเทศ และแผนภาพขาว **ธุรกิจบันเทิง**
 ตลอดจนข้อความที่เป็นตัวหนังสือและคำพูดที่ประกอบการเล่นขอขาว ทั้งนี้ไม่รวมถึง
 ภาพยนตร์สารคดีเชิงข่าว และภาพยนตร์ขาวบริการธุรกิจ"

ดังนี้โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การใช้กลยุทธ์วินิจฉัยภาวะฉุกเฉินทางสุขภาพที่จะส่งออกจากภาค
ไทยยึดหลักเกณฑ์ตามข้อ 14 และข้อ 15 แห่งระเบียบว่าด้วยการ
ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 โดยเคร่งครัด

(2) ใ้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ
โทรทัศน์ พ.ศ. 2518 และคำสั่งต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการเสนอข่าว
ทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

๘. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 (แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2522)

(ข้อบังคับการ
โฆษณา)

มาตรา ๘๘ การโฆษณาขายยาจะต้อง

(1) ไม่เป็นการโอ้อวดสรรพคุณยา หรืออ้างคุณเป็นส่วนใหญ่ประกอบ
ของยาว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือป้องกันโรคหรือความ
เจ็บป่วยใดอย่างศักดิ์สิทธิ์หรือหายขาด หรือใช้ถ้อยคำอื่นใดที่มีความ
หมายทำนองเดียวกัน

(2) ไม่แสดงสรรพคุณยาอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง

(3) ไม่ทำให้เขาใจว่ามีวัตถุใดเป็นตัวยาหรือเป็นส่วนประกอบ
ของยาซึ่งความจริงไม่มีวัตถุหรือส่วนประกอบนั้นในยา หรือมีแต่ไม่
เท่าที่使他เข้าใจ

(4) ไม่ทำให้เขาใจว่าเป็นยาทำให้แห้งลู่หรือยาขับระดูอย่างแรง

(5) ไม่ทำให้เขาใจว่าเป็นยารุ่งงามหรือยาคุมกำเนิด

(6) ไม่แสดงสรรพคุณยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ

(7) ไม่มีการรับรองหรือยกย่องสรรพคุณยาโดยบุคคลอื่น

(8) ไม่แสดงสรรพคุณยาว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือ
ป้องกันโรค หรืออาการของโรคที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 77

ความใน (5) และ (6) ไม่ใช้บังคับแก่ข้อความในฉลากหรือ
เอกสารกำกับยา และในความ (1) (4) (5) (6) (7) และ (8)
ไม่ใช้บังคับแก่การโฆษณาซึ่งกระทำโดยตรงต่อผู้ประกอบโรคศิลปะ
หรือผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์

25 "ยาควบคุมพิเศษ" หมายถึง "ยาแผนปัจจุบันหรือยาแผนโบราณที่รัฐมนตรี
ประกาศเป็นยาควบคุมพิเศษ"

(ข้อบังคับการ
โฆษณา)

มาตรา 88 ทวิ การโฆษณาขายยาทางวิทยุกระจายเสียง เครื่อง
ขยายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพยนตร์ หรือทางสิ่งพิมพ์จะตอง

(1) ได้รับอนุมัติข้อความ เสียง หรือภาพที่ใช้ในการโฆษณา
จากผู้อนุญาต

(2) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนด

(อำนาจของ
เลขาธิการคณะกรรมการ
กรรมการอาหาร
และยา)

มาตรา 90 ทวิ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามีอำนาจ
สั่งเป็นหนังสือให้ระงับการโฆษณาขายยาที่เห็นว่าเป็นการโฆษณา
โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

ช. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

(ข้อบังคับการ
โฆษณาอาหาร)

มาตรา 40 ห้ามมิให้บุคคลโฆษณาคุณสมบัติ คุณภาพ หรือสรรพคุณ
ของอาหาร อันเป็นเท็จ หรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อ
โดยไม่สมควร

(ข้อบังคับการ
โฆษณาอาหาร)

มาตรา 41 ผู้ใดประสงค์จะโฆษณาคุณสมบัติ คุณภาพ หรือ
สรรพคุณของอาหารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉาย
ภาพยนตร์ ภาพยนตร์ หรือทางหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อื่น ๆ หรือ
ด้วยวิธีอื่นใด เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ต้องนำเสียง ภาพ
ภาพยนตร์หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้นให้ผู้อนุญาตตรวจ
พิจารณาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะโฆษณาได้

(อำนาจของ
ผู้อนุญาต)

มาตรา 42 เพื่อพิทักษ์ประโยชน์และความปลอดภัยของผู้บริโภค
ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

(1) ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหาร หรือผู้ทำการ
โฆษณา ระงับการโฆษณาอาหารที่เห็นว่าเป็นการโฆษณาโดยฝ่าฝืน
มาตรา 41

(2) ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหาร หรือผู้ทำการ
โฆษณาอาหาร ระงับการผลิต การนำเข้า การจำหน่าย หรือการ
โฆษณาอาหารที่คณะกรรมการเห็นว่าอาหารดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติ
คุณภาพ หรือสรรพคุณตามที่โฆษณา

ณ. ระเบียบว่าด้วยการใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ในการหาเสียงเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

ความมุ่งหมาย เพื่อให้การใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในการโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของส่วนราชการ และการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และให้ประชาชนในภูมิลำเนาของของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อประกอบการพิจารณาสิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้ง กว. จึงวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในการโฆษณาการเลือกตั้ง และโฆษณานโยบายและหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไว้"

(ขอบังคับการ
โฆษณาหาเสียง)

ข้อ 6 การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางสถานีวิทยุกระจายเสียงอันนอกจากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ในกระทำใดโดย

6.1 ออกอากาศโฆษณาข้อความสั้น ๆ เกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งใดไม่เกิน 1 นาที

6.2 การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตาม 6.1 ของพรรคการเมืองแต่ละพรรค และผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนในกระทำใดครั้งละไม่เกิน 10 นาที

6.3 การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตาม 6.2 ให้ออกอากาศในแต่ละสถานีใดไม่เกินวันละ 1 ครั้ง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และภายใต้ที่กำหนดเวลา และระเบียบการออกอากาศที่สถานีแต่ละสถานีจะใดกำหนด

(ขอบังคับการ
โฆษณาหาเสียง)

ข้อ 7 การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุกระจายเสียงให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจัดทำเป็นแถบบันทึกเสียงหรือแผ่นเสียง และมีคณะกรรมการตรวจสอบและอนุมัติ เป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการตรวจสอบโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง และมอบให้สถานี

(การโฆษณา
หาเสียงทาง
วิทยุทัศน์)

ข้อ 8 การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุโทรทัศน์ ให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจัดทำเป็นแถบภาพหรือสไลด์โฆษณา มีคำพูดหรือข้อความอันประกอบอัดลงแถบบันทึกเสียง หรือแผ่นเสียงเป็นเวลาไม่เกิน 30 นาที หรือทำเป็นภาพยนตร์ข่าวบริการธุรกิจเป็นเวลาไม่เกิน 2 นาที ภาพและข้อความที่ใช้โฆษณาหาเสียงทั้ง

กล่าว ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรจาก คณะกรรมการตรวจพบโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง และมอบให้แก่อำนาจ การออกอากาศให้แต่ละสถานีกระทำใดไม่เกินวันละ 1 ครั้งต่อพรรค การเมืองพรรคหนึ่ง หรือต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่ง

(ข้อบังคับสถานี) ข้อ 9 การจับออกอากาศการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตามข้อ 7 และ ข้อ 8 ให้เจ้าหน้าที่ของสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุ โทรทัศน์เท่านั้นเป็นผู้ดำเนินการ

(ข้อบังคับสถานี) ข้อ 12 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ในรายการอื่นโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งใน รายการของตนทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่สถานีที่กระทำการโฆษณา หรือเข้าร่วม รายการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยเด็ดขาด เว้นแต่เป็นการ ดำเนินการตามข้อ 9

(ข้อบังคับผู้ โฆษณาหาเสียง) ข้อ 13 การออกอากาศโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งต้องสอดคล้องกับ บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ห้ามมิให้โฆษณาหรือลดคุณค่าที่ห้ามขาย หรือเป็นการเสียหาย แก่ผู้อื่น พรรคการเมืองอื่นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น หรือเป็นภัย ต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

(คณะกรรมการ ตรวจพบโฆษณา หาเสียง) ข้อ 14 ให้กรมประชาสัมพันธ์แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพบโฆษณา หาเสียงเลือกตั้งขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่ตรวจพบโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งทางวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งให้คำแนะนำออกกระเบียบปฏิบัติที่จำเป็น เพื่อให้ สอดคล้องกับระเบียบนี้

4. การชุมนุม

การชุมนุมถึงแม้จะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นประเภทหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญให้การประกัน แต่สิทธิในการชุมนุมย่อมอยู่ภายใต้ขอบข่ายของกฎหมายใน บางลักษณะมาตรการทางกฎหมายในภาวะปกติ เกี่ยวกับการชุมนุมอาจแยกพิจารณาออกได้ เป็นมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการชุมนุม เรียกร้องของลูกจ้างทนายจ้างอื่นใดแก่

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ซึ่งปัจจุบันคือ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และ
 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมเกินขอบเขตโดยทั่วไปอีกประการหนึ่ง อันได้แก่
 ขอบบังคับตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522

ก. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (หมวด 3) "การปิดงานและการนัด
 หยุดงาน"

(เงื่อนไขการ
 ปิดงานและนัด
 หยุดงาน)

มาตรา 34 ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในกรณี
 ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อยังไม่มีการแจ้งข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งตามมาตรา
 13 หรือใ้แจ้งข้อเรียกร้องแล้ว แต่ข้อพิพาทแรงงานนั้นยังไม่เป็น
 ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ใดตามมาตรา 22 วรรคสาม

(2) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลง ตามมาตรา
 18 ไปปฏิบัติตามข้อตกลง

(3) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่พนักงานประนี
 ข้อพิพาทแรงงานใดไกล่เกลี่ยตามมาตรา 22 วรรคสอง ไปปฏิบัติตาม
 ข้อตกลง

(4) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของบุคคลข้อพิพาท
 แรงงานซึ่งตั้งตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26 ไปปฏิบัติตามคำสั่ง

(5) เมื่ออยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ
 แรงงานสัมพันธ์ หรือมีคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 23 หรือ
 คำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 24

(6) เมื่ออยู่ในระหว่างการชี้ขาดของบุคคลข้อพิพาทแรงงาน ซึ่ง
 ตั้งตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26

ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้าง
 นัดหยุดงานโดยมิได้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนีข้อพิพาทแรงงาน
 และอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อยยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่
 เวลาที่รับแจ้ง

(อำนาจของ
 รัฐมนตรี)

มาตรา 35 ในกรณีที่รัฐมนตรี เห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงาน
 นั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจ
 ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคง
 ของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้
 รัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) สั่งให้นายจ้างซึ่งปัดงานรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน และจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่เคยจ่ายให้แก่ลูกจ้างนั้น
- (2) สั่งให้ลูกจ้างซึ่งนักหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติ
- (3) จัดให้บุคคลเขาทำงานแทนที่ลูกจ้างซึ่งมีไต่ทำงานเพราะจะการปัดงาน หรือการนักหยุดงาน นายจ้างต้องยอมให้บุคคลเหล่านั้นเข้าทำงานและห้ามมิให้ลูกจ้างขัดขวาง ในนายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้นตามอัตราที่เคยจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

(อำนาจของ
รัฐมนตรีใน
สถานการณ์
ไม่ปกติ)

มาตรา 36 ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามมิให้นายจ้างปัดงาน หรือลูกจ้างนักหยุดงานในเขตท้องที่ที่ใดประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งหมดหรือบางส่วนใด

ในกรณีที่มีการปัดงาน หรือการนักหยุดงานอยู่ก่อนมีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาสั่งให้นายจ้างซึ่งปัดงาน รับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน หรือสั่งให้ลูกจ้าง ซึ่งนักหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

ประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งจะยกเลิกเสียเมื่อใดก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อพิจารณา การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามนายจ้างปัดงานงดจ้าง หรือห้ามลูกจ้างนักหยุดงานในภาวะการณ์ไม่ปกติอันได้แก่ กรณีประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา 36) นั้น กรณีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ย่อมจะไม่ปรากฏปัญหาเพราะอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (รวมถึงคำสั่งห้ามชุมนุม) ย่อมตกอยู่แก่รัฐมนตรีคนเดียวกันคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ในกรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึก พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และมาตรา 6 และมาตรา 11 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอยู่เหนือฝ่ายพลเรือนในบาง

กรณีรวมทั้งอำนาจในการสั่งห้ามชุมนุมด้วย ในกรณีหลังนี้จึงจะสังเกตได้ว่าอำนาจของ
รัฐมนตรีมหาดไทยโดยอาศัยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มาตรา 36 ย่อมขัดแย้งกับ
อำนาจของฝ่ายทหารตามกฎหมายอัยการศึกได้

อย่างไรก็ดี โดยข้อเท็จจริงแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้
ใช้อำนาจดังกล่าวประกาศห้ามมิงาน (งคจาง) และห้ามหยุดงานทั่วราชอาณาจักร
มาตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มาจนกระทั่งปัจจุบันแล้ว (พ.ศ. 2523) โดย
กำหนดอัตราโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ให้จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4 หมื่นบาทหรือทั้ง
จำทั้งปรับ 26

ข. พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522

(ห้ามเดินกีด มาตรา 108 ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดิน
ขบวนทาง เป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร 27 เว
จราจร) แต่

- (1) เป็นแถวทหาร หรือตำรวจ ที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน
- (2) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อ
อนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด

(ห้ามกระทำการ มาตรา 109 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดใด ๆ บนทางเท้า
ใด ๆ กีดขวาง: หรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีด
ขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร

26 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 93 ตอนที่ 122 ประจำวันที่ 8
ตุลาคม พ.ศ. 2519 (อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องห้ามมิงาน
(งคจาง) และห้ามลูกจ้างนัดหยุดงานดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกแล้วเมื่อ วันที่ 29 มกราคม
2524)

27 "กฎจราจร" หมายความว่า การใช้ทางของผู้ขับขี่ คนเดินเท้าหรือ
คนที่จูง ชี หรือไลคอนสั้ว (มาตรา 4)

ข้อพิจารณา มาตรา 148 อันเป็นบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดตามมาตรา 108, 109 ไว้ให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ซึ่งนับว่าค่อนข้างน้อย ยิ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วยแล้ว การใช้กฎหมายจรรยาบรรณบังคับแต่เพียงมาตรการเดียวย่อมจะไม่เกิดผล และโดยข้อเท็จจริงแล้วการจะนำบทลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ไปบังคับใช้ต่อการชุมนุมของบุคคลจำนวนมาก ย่อมไม่อาจจะทำได้ในทางปฏิบัติอยู่แล้วด้วย

5. ข้อจำกัดที่มาจากฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในสถานการณ์ไม่ปกติ

ก. ข้อจำกัดจากฝ่ายทหาร

1) กฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกได้ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปักษ์ต้นโกสินทรศก 126 (พ.ศ. 2450) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ถูกตราขึ้นใช้ใหม่ในปี พ.ศ. 2457 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2485, พ.ศ. 2488, พ.ศ. 2502 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 303 (พ.ศ. 2515) กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารประกาศสถานการณ์ไม่ปกติ และให้ฝ่ายทหารมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือฝ่ายพลเรือนในบางกรณี เนื่องจากเหตุที่ว่าไม่อาจรอให้รัฐสภาพิจารณาแก้คดีพระราชบัญญัติให้ทันทางที่ หรือได้เหมาะสมกับสถานการณ์ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทจึงได้เปิดช่องไว้ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิเศษเช่นว่านี้ได้ ดังที่มาตรา 160 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้²⁸

28

มาตรา 160 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ในกรณีที่มีความจำเป็นของประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะแห่ง เป็นการรีบด่วน เจาหมายฝ่ายทหารยอมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก"



พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

(ใช้พระราชบัญญัติ
นี้ที่ใดเมื่อใดของ
ประกาศ)

มาตรา 2 เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือบางมาตรา หรือขอลุความสวนโคสวนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งสวนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั้งราชอาณาจักรและถ้าใดประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาขอความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึกที่ให้มีบังคับของระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ให้มีบังคับนั้นแทน

(ผู้มีอำนาจใช้กฏ
อัยการศึก)

มาตรา 4 เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดใหญ่ บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้มบังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่น อยางใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฏอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นใด และจะตองรับรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

(อำนาจทหาร
เมื่อประกาศ
ใช้กฏอัยการศึก)

มาตรา 6 ในเขตที่ประกาศใช้กฏอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุทธ การระงับปรุปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนตองปฏิบัติตามความตองการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

(อำนาจของ
ฝ่ายทหาร)

มาตรา 8 เมื่อประกาศใช้กฏอัยการศึกในตำบลใด, เมืองใด มณฑลใด, เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะตรวซคน, ที่จะเกณฑ์, ที่จะห้าม, ที่จะยึด, ที่จะเขาอาัย, ที่จะทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่, และที่จะจับได้

(อำนาจ
ตรวจคน)

มาตรา 9 การตรวจคนนั้นใหม่อำนาจที่จะตรวจคนดังต่อไปนี้

1. ที่จะตรวจคน บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือต้องเช่าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไมชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจคนได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เกะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าในเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น
2. ที่จะตรวจข่าวสาร จกหมาย โทรเลข ทัม หอ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก
3. ที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

(อำนาจสั่ง
ห้าม)

มาตรา 11 การห้ามนั้น ใหม่อำนาจที่จะห้ามได้ดังนี้

1. ที่จะห้ามมิว่าชุมนุมกัน,
2. ที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บทหรือคำประพันธ์
3. ที่จะห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์
4. ที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย
5.,
- 6.....,
- 7
8. ที่จะห้ามบุคคลกระทำการหรือสิ่งใดซึ่งก่อกวนหรือสิ่งอื่นใดใดก็ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาใดก็ตามที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

ขอพิจารณา พระราชบัญญัติกัญชากัญชง พ.ศ. 2562 มีใ้ฉบับที่นิยม
ไว้เป็นที่แน่นอนว่าสถานการณ์เช่นไรจึงจะเรียกว่ามีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความ
เรียบร้อยปราศจากภัยตามมาตรา 2 อันเป็นเงื่อนไขให้ประกาศใช้กัญชากัญชง
ได้ ในกรณีเช่นนี้จึงเท่ากับเปิดโอกาสให้ฝ่ายทหารใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยความจำเป็น
ดังกล่าวเสียเอง นอกจากนี้มาตรา 16 ยังได้บัญญัติคุ้มครองให้การกระทำใด ๆ
ของฝ่ายทหารที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นจะเรียกองค์ความเสียหายมิได้เลยไม่ว่าจะ
ด้วยกรณีใด ๆ ก็ตาม

2) พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัตินี้เป็นแนวคิดใหม่ในการให้ฝ่ายทหารคือ ผู้บัญชาการทหาร
สูงสุดมีอำนาจเหนือฝ่ายพลเรือนในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
และเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มิได้บ่งไว้ว่าภายใต้สถานการณ์เช่นไรผู้บัญชาการทหาร
สูงสุดจึงสามารถใช้อำนาจที่ไว้ได้ ดังนั้นจึงถือว่าผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาจใช้อำนาจ
ตามกฎหมายนี้ได้ทุกขณะ ทั้งนี้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้มีว่า

"... โดยที่เป็นการสมควรให้การดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เด็ดขาด และทันต่อเหตุการณ์
สมควรให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศ เพื่อสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งใช้กำลังทหารบก
ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ตลอดจนข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษา
ความสงบเรียบร้อยได้..."

(อำนาจของ
ผู้อำนวยการ
รักษาความ
สงบเรียบร้อย
ภายในประเทศ)

มาตรา 4 ให้ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศมีอำนาจสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งให้
กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และ
ข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตาม
กฎหมายใด ๆ กรณี และให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะ
บุคคลใดกระทำการใดตามที่เห็นสมควรได้

(อำนาจของ
ผู้อำนวยการ
รักษาความ
สงบเรียบร้อย
ภายในประเทศ)

มาตรา 5 อำนาจของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศไม่เป็นการรบกวนอำนาจของบุคคลอื่น
ใดที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่บุคคลอื่นนั้นจะสั่งการให้ชักข้อ
คำสั่งของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
ประเทศไม่ได้

ข้อพิจารณา อำนาจของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
ประเทศตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ห้ามคนอื่นกระทำการตามที่ (แม้
จะชอบด้วยกฎหมาย) อันเป็นการขัดข้อคำสั่งของผู้อำนวยการรักษาความสงบ
เรียบร้อยภายในประเทศ คล้ายกับหลักปฏิบัติของฝ่ายไซเวียตที่ให้เสรีภาพใน
การปฏิบัติต่อ เมื่อสอดคล้องกับความคิดของผู้นำ แต่จะจำกัดข้อปฏิบัติได้ก็ตามที่
ขัดกับความคิดของผู้นำประเทศ

ข. ข้อจำกัดจากฝ่ายพลเรือน

ในสถานการณ์ไม่ปกติการใช้อำนาจโดยกฎหมายพิเศษ ไม่ใช่กระทำได้
แต่เฉพาะฝ่ายทหารเท่านั้น กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายพลเรือนสามารถประกาศ
สถานการณ์ไม่ปกติเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ได้เช่นเดียวกัน โดยอาศัยกฎหมาย
พิเศษจากฝ่ายพลเรือนบางฉบับ

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. 2495

(ห้ามชุมนุม) มาตรา 8 รัฐมนตรี²⁹ มีอำนาจที่จะประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุม หรือมีวสันตฤกษ์ใด ๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(ห้ามโฆษณา) มาตรา 9 รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะประกาศห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการโฆษณาหรือพิมพ์เอกสารใด ๆ ซึ่งเห็นว่าจะขัดขวางหรือขัดขวางหรือจะโฆษณาอันกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงหรือปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นการก่อกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(ตรวจจดหมาย) มาตรา 11 ถ้าบุคคลใดมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าได้คบคิดกับคนในต่างประเทศเพื่อกระทำการใด ๆ อันจะเป็นการเสียหายแก่ประเทศ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ตรวจจดหมายหรือเอกสารติดต่อกันใด ๆ ของผู้นั้นได้

ข้อพิจารณา พระราชบัญญัตินี้ถึงแม้ว่าจะให้อำนาจฝ่ายพลเรือนไว้ในกรณีพิเศษควบคู่กับพระราชบัญญัติกฤษฎีกาซึ่งให้อำนาจฝ่ายทหารในกรณีพิเศษเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติว่าด้วย

²⁹ "รัฐมนตรี" หมายถึงรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 21)

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นน้อยมาก เมื่อเทียบกับอำนาจของฝ่ายทหารในกรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ทั้งนี้ถึงแม้ว่า มาตรา 7 จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จับกุมและคุมขังบุคคลที่สงสัยว่ามีพฤติการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักรไว้สอบสวนได้ (ไม่เกิน 7 วัน) ก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วอำนาจของฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีลักษณะจำกัด บางประการ อาทิ

ก) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา 4) มีลักษณะจำกัด เพราะมาตรา 3 ให้นิยาม "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ไว้ว่า "สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร³⁰ หรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะการรบ หรือการสงครามตามที่จะได้มีประกาศให้ทราบ" ซึ่งย่อหมายความว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้จะต้องเข้าลักษณะดังกล่าว แต่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ฝ่ายทหารอาจประกาศกฎอัยการศึกได้ถ้า "มีเหตุอันจำเป็น" (มาตรา 2)

ข) ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก มาตรา 2 บัญญัติถึงกรณีที่หากข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ ก็ให้ข้อความในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นเป็นอันระงับ แต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีบทบัญญัติเช่นนั้น จึงมีปัญหว่าหากข้อความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขัดกับข้อความในกฎหมาย หรือ พระราชบัญญัติอื่นแล้ว จะถือเอากฎหมายใดเป็นใหญ่

30

"ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร" หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ประเทศไทยดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 3)

ก) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก มาตรา 6 ให้อำนาจฝ่ายทหาร เห็นฝ่ายพลเรือนในบางกรณี แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายพลเรือนเมื่ออำนาจเห็นฝ่ายทหาร นอกจากนี้ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถาน ได้มีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสอง ที่จะไม่ใช้บังคับแก่ ทหาร หรือ ตำรวจประจำการ

ง) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก มาตรา 16 บัญญัติห้ามเรียกร้อง คุกคามเสียหายใด ๆ อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการปฏิบัติตาม กฏอัยการศึก แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีบทบัญญัติทำนองนั้น

จ) โดยที่ผู้ปกครองประเทศมักจะมาจากฝ่ายทหาร พระราชบัญญัติ กฏอัยการศึกจึงมีความสำคัญและถูกประกาศใช้บ่อยครั้ง เป็นเหตุให้พระราช บัญญัติกฏอัยการศึกได้รับการปรับปรุง แก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ ปรึกษากับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งไม่มีใครจะได้ มีการประกาศใช้ ทำให้กฎหมายฉบับนี้ล้าหลัง ขาดบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้ เหมาะสมกับสถานการณ์แต่ละยุคสมัย

2) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ปรากฏในบันทึกหมาย เหตุท้ายพระราชบัญญัติ ความว่า

"... เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยทางอากาศ³¹ ที่ใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสมสำหรับสภาพและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในปัจจุบัน และไม่ครอบคลุมถึงการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้งหมด สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นโดยเฉพะะเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภัยทางอากาศ และภัยจากการก่อวินาศกรรม รวมทั้งการอพยพประชาชนและส่วนราชการ เพื่อการนั้น อันอาจจะเกิดมีขึ้นแก่ประชาชนและรัฐใดทั้งในยามสงบและยามสงคราม..."

(นิยามศัพท์) มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้
"การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน" หมายความว่า การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรม ไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะใด กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยหรือภายหลังที่ภัยใดมานานพ้นไปแล้ว และหมายความรวมถึงการอพยพประชาชนและส่วนราชการ เพื่อการนั้น

(อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ³² คณะอนุกรรมการ³² มีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ มา

³¹ ในต้นหมายถึง "พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ พ.ศ. 2482" และ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487"

³² "คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ" มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีอธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 6) ส่วน "คณะอนุกรรมการ" คือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามแคะมอบหมาย (มาตรา 14)

ป้องกันภัยฝ่าย
พลเรือนแห่ง
ชาติ หรือคณะ
อนุกรรมการ)

สอบถาม หรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในกิจการใด ๆ หรือ
ใส่งเอกสารหรือวัสดุ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือน

(อำนาจของ
ผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่าย
พลเรือนในเขต
ท้องที่รับผิดชอบ)

มาตรา 32 ในกรณีที่สามารถภัย ภัยทางอากาศ หรือการ
ก่อวินาศกรรมเกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ในผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่รับผิดชอบ³³ หรือ
เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจ
หน้าที่ตามความจำเป็น ดังต่อไปนี้

1. สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน สมาชิกหน่วยอาสา
สมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตท้องที่ใหม่ปฏิบัติการอย่างใด
อย่างหนึ่งในการป้องกันและบรรเทาอันตราย หรือความ
เสียหาย ทั้งนี้ นอกจากบุคคลที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้น
2.,
3.,
4.,
5.
6. สั่งห้ามเข้าบริเวณหรือสถานที่ที่กำหนด
7.

³³ "ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่รับผิดชอบ"
ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในหมวด 3
(มาตรา 19 - 24)

ข้อพิจารณา ได้แก่กรณีการก่อวินาศกรรม พระราชบัญญัติป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 นิยามศัพท์ "การก่อวินาศกรรม" ว่าง่วงขวางมาก
กล่าวคือ หมายถึง

"การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ
หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวาง หน่วงเหนี่ยวระบบ
การปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคล อันเป็นการก่อให้เกิด
ความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมาย
ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ"

"การก่อวินาศกรรม" ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.
2522 มีความหมายรวมถึง การกระทำที่เป็นการรบกวน ขัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยว
ระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคง
ของรัฐ ดังนั้นคำว่า "รบกวน" "ขัดขวาง" "หน่วงเหนี่ยว" จึงมีความ
สำคัญเพราะเป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
ตามมาตรา 32 (1) และ (6) โดยเฉพาะในข้อ (1) ที่ให้อำนาจผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
ที่ได้รับมอบหมาย สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน สมาชิกหน่วยอาสาสมัคร และบุคคล
ใด ๆ ให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตามที่จำเป็นในการป้องกัน บรรเทาอันตราย
หรือความเสียหาย หากมีการเดินขบวน กีดขวางทางจราจร จะถือว่าเป็นการ
รบกวนระบบการจราจรและก่อให้เกิดความเสียหายทางการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคมได้หรือไม่ ข้อสังเกตประการหนึ่ง เมื่อนำนิยามศัพท์ "การก่อวินาศ-
กรรม" ตามพระราชบัญญัตินี้มาเทียบกับนิยามศัพท์ "การก่อวินาศกรรม" ตาม

"ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517"³⁴ จะเห็นได้ว่า
 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ก็นอกเหนือ
 ไปจากความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคม ก็มีความหมาย
 เลยไปถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองและการทหารและสังคมจิตวิทยา
 ด้วย ทั้งนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน น่าจะมุ่ง
 ไข่มังคัมเฉพาะทางฝ่ายพลเรือนเท่านั้นมิได้ประสงค์ที่จะก้าวเข้าไปไข่มังคัม
 กับฝ่ายทหารด้วย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางการเมืองการบริหารงานและการมังคัม
 บัญชา

6. การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางฝ่ายศาสนา

ก. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีลักษณะสำคัญปรากฏอยู่ใน
 มาตรา 18 อันเป็นแบบที่ให้อำนาจมหาเถรสมาคมในการปกครองมังคัมบัญชาสงฆ์
 ให้ความประพฤติเรียบร้อยอยู่ในกรอบแห่งธรรมวินัย

34 "การก่อวินาศกรรม" หมายความว่า การกระทำใด ๆ เพื่อทำลาย
 ทำความเสียหายต่อทรัพย์สิน วัสดุ อาคาร สถานที่ บุคคล ชาติ ศาสนา ภูมิโลก และ
 สิ่งอำนวยความสะดวกหรือ รบกวน ชักขวาง หน่วงเหนี่ยวระบบการปฏิบัติงาน
 ใด ๆ รวมทั้งการประทุรร้ายต่อบุคคลซึ่งทำให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง
 การทหาร การเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา หรือทางใดทางหนึ่ง ด้วยความ
 มุ่งหมายที่จะให้เกิดผลร้ายต่อความสงบเรียบร้อย ชาติ ผลประโยชน์หรือความ
 มั่นคงแห่งชาติ (ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517,
 ขอ 5.5)

(อำนาจมหา
เดรสมาคม) มาตรา 18 มหุเดรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้
เป็นไปโดยเรียบร้อยเพื่อการนี้ให้อำนาจตรากฎหมาย เดรสมาคม
ออกขอบังคับวางระเบียบ หรือออกคำสั่งโดยไมขัด หรือ แยกกับ
กฎหมายและพระธรรมวินัย ไช้บังคับได้

ข. คำสั่งมหาเดรสมาคมเรื่อง ห้ามพระสงฆ์เกี่ยวของกับการเมือง พ.ศ. 2517

คำสั่งมหาเดรสมาคม เรื่องห้ามพระสงฆ์เกี่ยวของกับการเมือง พ.ศ. 2517
นี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
แต่ทั้งนี้โดยหมายควาว่า คำสั่งมหาเดรสมาคมดังกล่าวเพ็งจะเป็นขอห้ามขอแรก
สำหรับพระภิกษุสงฆ์ในวงการพระพุทธศาสนา เพราะปรากฏว่าเคยมีขอห้ามลักษณะ
นี้ไ้บังคับกับพระภิกษุสงฆ์มาแล้ว ไ้แก่ ประกาศคณะสงฆ์ เรื่อง "ห้ามภิกษุสาม-
เณรประพฤตินอกทางของสมณะ" ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2495 35

35

ประกาศคณะสงฆ์ เรื่อง "ห้ามภิกษุสามเณรประพฤตินอกทางของสมณะ"
ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2495 เป็นประกาศของสังฆนายก โดยมีความมุ่งหมายปรากฏ
อยู่ในคำปรารภควาว่า

"... เพื่อสงวนและเชิดชูภิกษุสามเณร ให้ตั้งอยู่ในฐานะอันน่าเคารพนับถือ
ไม่เป็นที่หมิ่นและติเตียนของมหาชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสื่อมของคณะสงฆ์และ
พระศาสนาอันมีพระภิกษุสงฆ์เป็นผู้นำรักษาไว้..."

ประกาศคณะสงฆ์ฉบับนี้มีสาระสำคัญ ไ้แก่

- (1) ห้ามภิกษุสามเณรเข้าร่วมประชุมในสมาคมของคฤหัสถ์ แม้จะเป็นสมาคม
ชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ซึ่งประชุมควยก็จึ่งมีใ้กิจของพระพุทธศาสนา จะเข้าไปใน
ฐานะผู้สังเกตการณ์หรือฟังความ หรือควยเหตุใดเหตุหนึ่งก็ตาม
- (2) ห้ามภิกษุสามเณร พุก หรือเขียนคัดค้านนโยบายของรัฐบาล ขององคการ
และของสมาคมทุกประเภท จะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม
- (3) ห้ามภิกษุสามเณรพุก หรือเขียนวิพากษ์วิจารณ์การเมือง หรือวิถีของการเมือง
แม้จะพุกปรารภความถูกต้องความผิดของสันติภาพก็ตาม

คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ห้ามพระสงฆ์เกี่ยวของกับการเมือง พ.ศ.
2517 นี้ กล่าวไว้ว่า

- (ห้ามเข้าไป
ที่ชุมนุม)
- ข้อ 4 ห้ามพระภิกษุสามเณรเข้าไปในที่ชุมนุม หรือในบริเวณ
ที่ชุมนุมซึ่งมีการโฆษณาหาเสียง เพื่อเลือกตั้งสมาชิกแห่งสภา
ผู้แทนราษฎร หรือสภาเทศบาล หรือสภาการเมืองอื่นใด หรือ
ในที่ชุมนุมทางการเมือง ไม่ว่าในกรณีใด ๆ
- (ห้ามสนับสนุน
การหาเสียง)
- ข้อ 5 ห้ามพระภิกษุสามเณรทำการใด ๆ อันเป็นการสนับสนุน
ช่วยเหลือโดยตรง หรือโดยอ้อมแก่การหาเสียง เพื่อการเลือก
ตั้งสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาเทศบาล หรือสภาการ-
เมืองอื่นใด แก่บุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ
- (ห้ามร่วมใน
การชุมนุม)
- ข้อ 6 ห้ามพระภิกษุ สามเณรร่วมชุมนุมในการเรียกร้องสิทธิ
ของบุคคล หรือคณะบุคคลใด ๆ
- (ห้ามรวม
อภิปราย)
- ข้อ 7 ห้ามพระภิกษุสามเณรรวมอภิปราย หรือบรรยายเรื่อง
เกี่ยวกับการเมืองซึ่งจัดขึ้นทั้งในวัดและนอกวัด
- (อำนาจของ
พระสังฆาธิการ)
- ข้อ 9 ผู้ใดฝ่าฝืนละเมิดคำสั่งมหาเถรสมาคมนี้ ให้พระสังฆา-
ธิการผู้ปกครองใกล้ชิดพิจารณาเนิ่นการตามอำนาจหน้าที่ของตน

ขอพิจารณา

คำสั่งมหาเถรสมาคม พ.ศ. 2517 ข้อ 9 ที่ให้อำนาจพระสังฆาธิการ
ผู้ปกครองใกล้ชิดพิจารณาเนิ่นการตามอำนาจหน้าที่ของตน ย่อมหมายถึงการดำเนินการตาม

วินัยสงฆ์ คือการลงโทษตามพระธรรมวินัย "นิกตกรรม" หากปรากฏว่าการกระทำเข้าลักษณะเป็นความผิดตามพระธรรมวินัยด้วย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 26, 27 และมาตรา 42 ตามลำดับ

คำวินิจฉัยให้สึก)

มาตรา 26 พระภิกษุรูปใดล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดให้ได้รับนิกตกรรมให้สึก ต้องสึกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ไต่ถามคำวินิจฉัยนั้น

(คำวินิจฉัยให้สละสมณเพศ)

มาตรา 27 พระภิกษุรูปใดต้องคำวินิจฉัยให้รับนิกตกรรมไม่ถึงให้สึก ไม่ยอมรับนิกตกรรมนั้น หรือประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเป็นอาชญา หรือไม่สังกัดอยู่ในวัดใดวัดหนึ่ง กับทั้งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มหาเถรสมาคมมีอำนาจวินิจฉัย และมีคำสั่งให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้

พระภิกษุของคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามความในวรรคก่อน ต้องสึกภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ไต่ถามคำวินิจฉัยนั้น

(บทกำหนดโทษ)

มาตรา 42 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 มาตรา 27 วรรค 2 หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน

7. ข้อพิจารณา

การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทกฎหมายไทย มีทั้งการจำกัดเพราะเหตุผลทางวัฒนธรรมหรือสังคม เช่น การคุ้มครองเยาวชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การคุ้มครองสถาบันศาสนา และเหตุผลทางการเมืองเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเสถียรภาพของรัฐบาล ข้อนี้เห็นได้จากกฎหมายคอมมิวนิสต์ และคำสั่ง

ผู้กระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต" ข้อที่น่าพิจารณาในเบื้องต้นของมาตรานี้ ได้แก่ การชู้ชู้ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลใด ๆ เพื่อให้เกิดผลประการใดประการหนึ่งในสามประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งยอมถือว่าเป็นความผิดสำเร็จในทันทีที่มีการชู้ชู้ว่าจะใช้กำลัง โดยไม่จำต้องคำนึงถึงว่าจะบังเกิดผลตามที่ตั้งประสงค์หรือไม่ คือ แม้ว่าจะยังไม่มีการใช้กำลังก็เป็นความผิดได้ บทบัญญัติมาตรา 113 สมควรที่จะนำมาพิจารณาควบคู่ไปกับการก่อกบฏโดยวาจาหรือ โดยการเขียน และการพิมพ์โฆษณา ตามมาตรา 116 ซึ่งบัญญัติไว้ความว่า

"มาตรา 116 ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชมโดยสุจริต

1. เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน หรือรัฐบาลโดยใช้กำลังข่มขู่ใจ หรือใช้กำลังประทุษร้าย
2. เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ
3. เพื่อให้ประชาชนหลงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี"

บทมาตรานี้เป็นเรื่องของการยุยง ชักชวน หรือการดำเนินการในลักษณะปลุกกระดมต่อประชาชนโดยทั่วไป ด้วยการพูด เขียน หรือ การพิมพ์โฆษณา หรือแม้แต่การใช้รูปภาพ หรือภาพยนตร์ก็ตามที่ เพื่อให้เกิดผลประการหนึ่งประการใดในสามประการข้างต้น ข้อแตกต่างระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายอาญา มาตรา 113 และมาตรา 116 อยู่ตรงที่ มาตรา 113 นั้นเป็นเรื่องของผู้กระทำความผิดชู้ชู้ว่าตนเองจะเป็นผู้ใช้กำลังประทุษร้ายต่อผู้อื่น องค์ประกอบของความผิดจึงค่อนข้างมีความแน่นอนและชัดเจน คือ อาจมีความผิดเมื่อใดทำการชู้ชู้ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อให้เกิด

ผลดังกล่าว แตมาตรา 116 เป็นเรื่องของการยุบ ชักชวน หรือปลุกกระดม ซึ่งผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้อาจจะไม่ได้เป็นผู้กระทำให้เกิดผลดังกล่าวขึ้นเองโดยตรง แต่เป็นลักษณะ โหม่นาวาใหญ่อันกระทำโดยการแสดงออกของตน มาตรา 116 จึงเปิดช่องให้มีการใช้ดุลยพินิจในการตีความใดค่อนข้างกว้างกว่า มาตรา 113 ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 209/2484 วินิจฉัยว่า การกระทำอันจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงกับจะก่อความไม่สงบขึ้นในแผ่นดิน หรือจะเป็นการยุบประชาชนให้ลงละเมิดกฎหมายแผ่นดินหรือไม่นั้น ต้องแล้วแต่คำพูดของผู้กล่าวและต้องคำนึงถึงกาลเทศะด้วย เพราะคำพูดอย่างหนึ่งในที่แห่งหนึ่งอาจไม่มีผลร้ายอย่างไร แต่คำพูดอันเดียวกันนั้นเอง นำไปกล่าวในที่อีกแห่งหนึ่งซึ่งกำลังมีเหตุการณ์พิเศษเฉพาะท้องถิ่นนั้น อาจบังเกิดผลร้ายก็ได้

คดีนี้ จำเลยกล่าวในที่ชุมนุมชนในโรงยาดินชายแดนไทยติดต่อกับอินโดจีนซึ่งกำลังมีการเรียกร้องดินแดนคืนว่า รัฐบาลไม่มีความยุติธรรม ไร่นาก็ดองถูกเก็บภาษีจนหมด เงินก็ยกไม่ให้เก็บไว้ เงินฝรั่งเศษก็ไม่ให้ใช้ ราษฎรตลอดฝั่งแม่น้ำโขงได้รับความเดือดร้อน ศาลฎีกากล่าวว่าคำพูดเหล่านั้นแต่ละคำอาจไม่ผิดแต่จำเลยกล่าวหลายประโยครวมกัน ทำให้ราษฎรตามชายแดน เกิดความไม่พอใจในรัฐบาลไทยได้ เพราะเป็นเวลาที่มิใช่เหตุการณ์พิเศษซึ่งราษฎรกำลังมีน้ำใจรอนรนในเรื่องเรียกร้องดินแดนคืนอยู่แล้ว การกระทำของจำเลยอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนแถบนั้นจนถึงกับจะก่อความไม่สงบขึ้นได้ จำเลยจึงมีความผิด

อย่างไรก็ตาม ข้อความตอนท้ายวรรคแรก ของบทบัญญัติมาตรา 116 เองก็ได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ควบคู่กันไปด้วย คือการแสดงความคิดเห็นที่กระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริตย่อมไม่มีความผิดฐานกบฏตามมาตรา 116 แต่อย่างไร

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 631/2491 วินิจฉัยว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของปวงชน และราษฎรมีสิทธิที่จะรู้เห็นในการปกครองด้วย รัฐบาลจึงอาจถูกติและชมได้ แม้ว่าจำเลยจะโฆษณาทำหนังสือว่า เป็นอนาธิปไตยและเผด็จการและยุยงให้ราษฎรช่วยกันโค่นพฤษภคินให้เลิกล้มไป จำเลยก็ไม่มีความผิด

นอกจากบทบัญญัติ มาตรา 116 จะให้ความคุ้มครองรัฐ ควบคุมไปกับการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยสุจริตใจแล้ว บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาเอง มาตรา 329 ก็ยังให้บัญญัติข้อความไว้รับกันโดยมุ่งคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตใจอีกเช่นกัน และให้เป็นข้อยกเว้นของความผิดฐานหมิ่นประมาทอีกด้วย ความว่า

"มาตรา 329 ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต

- (1) เพื่อความชอบธรรม ปองกันตนหรือปองกันส่วนใดเสียเกี่ยวกับความคล่องธรรม
 - (2) ในฐานะเป็นเจ้าของงานปฏิบัติการตามหน้าที่
 - (3) ติชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนยอมกระทำ หรือ
 - (4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรม เรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม
- นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท"

อย่างไรก็ตาม ยิ่งเมื่อคำนึงว่ารัฐ รัฐบาล ระบบการเมืองการปกครองในรัฐ และสถาบันต่าง ๆ ในรัฐเป็นของราษฎรทุกคน ตามคตินิยมแบบประชาธิปไตย ความจำเป็นในการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองก็จะมีมากขึ้น จึงมิใช่เรื่องที่ใครจะผูกขาดแต่ลำพัง ข้อสำคัญอยู่ที่การชี้เส้นแบ่งว่าขนาดไหนยอมได้ ขนาดไหนยอมไม่ได้เท่านั้น ในสหรัฐอเมริกาที่มีการกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยการชั่งน้ำหนัก (Balancing) ในฟิลิปปินส์ครั้งหนึ่งประธานศาล

สูงสุด คาสโตร (Castro) ก็ได้วินิจฉัยในคดี Gonzales v. Commission on Elections #6 ว่าศาลจะต้อง ชั่งน้ำหนักว่าคำพูดที่กล่าวนั้น โดยลักษณะของมันเองจะก่อให้เกิดภัยอันตรายตามมาได้จริงหรือไม่ เช่นจะมีผู้เชื่อถือหรือไม่ และรัฐมีความจำเป็นต้อง เข้ากำราบปราบปรามผู้กล่าวนั้นมากน้อยเพียงไร สำหรับในประเทศที่ศาลมิได้อำนาจในการวินิจฉัย เรื่องกฎหมายชั่วคราว ธรรมนูญกว้างขวางมากเหมือนอย่างในสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ หรือสำหรับในประเทศที่มีข้อจำกัดเสรีภาพโดยชัดแจ้งแล้ว ในรัฐธรรมนูญ (Textual Limitations) หน้าที่ในการชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ได้เสียทำนองนี้ตกอยู่แก่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเมื่อครั้งที่ยกร่างรัฐธรรมนูญว่าจะกำหนดให้เรื่องใดอยู่ในอำนาจที่รัฐจะจำกัดได้ และตกอยู่แก่รัฐสภาเมื่อจะออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

บทกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นในบทนี้ น่าจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 เองก็ควรอนุมานได้ว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะรักษาผลประโยชน์บางอย่างซึ่งรัฐธรรมนูญอนุญาต ปัญหาในการพิจารณาบทกฎหมายเหล่านี้จึงมิใช่เรื่องในทางนิติศาสตร์อย่างเดียว แต่ควรพิจารณาให้ลึกกลงไปถึงหลักนิติศาสตร์ หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ตลอดจนหลักในทางการเมืองประกอบด้วย กล่าวคือบทกฎหมายใด ๆ ก็ตามแม้จะสมบูรณ์ในแง่ของแบบพิธี แต่ควรเป็นบทกฎหมายที่จงใจให้คนเชื่อถือว่ามีเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพเช่นนั้นจริง มีเหตุเพราะเหตุที่ที่แน่นอนชัดเจน พอที่จะทำให้ทราบว่าการแสดงความคิดเห็นอย่างไร เป็นความผิด (Fair Warning) บทบัญญัติแต่ละมาตราต้องชัดเจนให้ผู้กระทำความเข้าใจสภาพแห่งความผิดของตน และบทกำหนดโทษไม่ควรจะหนักจนเกินไป เรื่องร้ายแรง การแสดงความคิดเห็นที่ไม่มีการขู่ข่มให้มีการกระทำประกอบด้วย ควรมีอัตราโทษแตกต่างกันจากการแสดงความคิดเห็นที่มีการ

ยั่ว ก็ที่ศาสตราจารย์ เม็คเลจจอห์น (Meiklejohn) เคยยกตัวอย่าง
ว่าคำพูดต่อไปนี้ย่อมแสดง รัศมีจิตใจของผู้คนที่แตกต่างกันและผลที่แตกต่างกัน โฆษ
จึงควรแตกต่างกันด้วย

- ก. นาย ก. กล่าวต่อนาย ข. ว่า "ลัทธิคอมมิวนิสต์"
- ข. นาย ก. กล่าวต่อนักเรียนในห้องเรียนว่า "ลัทธิคอมมิวนิสต์"
- ค. นาย ก. กล่าวต่อที่ประชุมว่า "ลัทธิคอมมิวนิสต์ พวกเราจงลุก
ขึ้นพร้อมใจกันยึดอำนาจรัฐ และสถาปนาระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์กันเถิด" ³⁷

ในสหรัฐอเมริกาเอง ก็เป็นที่ยอมรับในขณะนี้ว่าคำพูดที่หวังให้เกิดการ
กระทำตามมาย่อมมีความชั่วร้ายมากกว่าความคิดเห็น ท่านผู้พิพากษาโฮล์มส์ได้เคย
กล่าวว่าการยั่ว (Incitement) ย่อมต่างจากการออกความเห็น (Advocacy)
การตะโกนโชนหนาใหญ่คนสื่อช้ายอมต่างจากการพูดเปรย ๆ หรือออกความเห็น
รัฐควรจำกัดเฉพาะเสรีภาพในการตะโกนโชนหนา หรือการยั่วเท่านั้น เช่น ผู้ที่
ตะโกนในโรงภาพยนตร์ว่าไฟไหม้ยอมแสดงอยู่ในคำว่าหวังผลให้ผู้คนแตกตื่น หรือผู้
ที่แพร่ข่าวลือว่ายามนี้กำลังตามล่าชีวิตคนแม่จะหวังผลให้ผู้คนแตกตื่น แต่ผู้คนอาจจะ
จะไม่แตกตื่นจริงก็ได้ ³⁸ ทรวิษณะ เหล่านี้มีน้ำหนักควรแก่การพิจารณาไม่น้อย เพราะ

³⁷ Alexander Meiklejohn, Free Speech and Its Relation
to Self-Government (New York: Haper and Brothers, 1949), p. 50

³⁸ Oliver W. Holmes, The Common Law (Boston: Little,
Brown and Company, 1881), p. 56

หากรัฐหลักหันกลับตาออกกฎหมายโดยไม่ซึ่งประโยชน์ได้เสีย หรือคำนึงถึงหลักการ
 ของนานาชาติบางประเทศไว้บ้างกฎหมายของรัฐนั้น แม้จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญตาม
 เกณฑ์มาตรฐานของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น แต่ก็ไม่สอดคล้องกับหลักการของนานา
 อารยประเทศ ไม่สอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตย และไม่สอดคล้อง
 กับเกณฑ์มาตรฐานของสิทธิมนุษยชนซึ่งปรากฏในปฏิญญาสากล หรือกติการะหว่าง
 ประเทศดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามบรรณานุกรมดังกล่าวชวนให้คิดได้
 อีกหนึ่งวาทถาวร ออกความเห็น (Advocacy) แตกต่างจากการขู่ขู่
 ให้คนกระทำความผิดหรือให้แตกตื่นฮือฮา (Incitement) ความรู้ ความคิด การศึกษา
 อบรมและประสบการณ์ของผู้ฟังย่อมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะคำพูดอย่างเดียวกันถ้าพูด
 กับคนประเภทหนึ่งอาจเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็น เช่น ศาสตราจารย์พูดแก่
 ลูกศิษย์ในห้องสัมมนา หรือลูกศิษย์ขอข้อสอบอาจารย์ในเวลาสอบ แต่คำพูดอย่าง
 เดียวกันนั้นถ้ากล่าวต่อผู้มีการศึกษาทำอาจเป็นการขู่ขู่ให้ก่อความกระด้างกระเดื่อง
 หรือความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศได้³⁹ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความแตกต่าง
 เหล่านี้ ซึ่งถ้าเราจะใช้หลักเกณฑ์นี้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความกฎหมายจำกัด
 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแล้ว เราจะได้เกณฑ์กลาง ๆ ที่มีมาตรฐานพอสมควร
 เช่น รูปภาพอย่างหนึ่งอาจเป็นอนาจารถึงขั้นทำลายศีลธรรมอันดีในสายตาของนักบวช
 หรือผู้เคร่งศาสนา แต่เป็นศิลปะในหมู่ผู้มีการศึกษา หรือจิตรกร และผู้มีรสนิยมอย่าง
 เดียวกัน ข้อความอย่างหนึ่งอาจเป็นลามกอนาจารถ้าแสดงต่อนักเรียนหญิง แต่อาจ

39

King v. Aldred, (1909), 22 Cox I; ~~Yates v. United~~
States, 354 US. 298 (1957)

เป็นการให้ความรู้ทางเพศศึกษาแก่คนไข้มารวมมาขอคำแนะนำจากแพทย์เหล่านี้เป็นไป
 ได้นั้นใด การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอาจเป็นการแสดงความคิดเห็น
 (Advocacy) หรือการยั่วยุ (Incitement) ก็ได้สู่ผู้แทนแต่ละสถานการณ์
 ฉะนั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ารัฐสภาเองในการออกกฎหมายก็ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
 ในการปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ๆ ศาลเองในการตีความกฎหมายเพื่อใช้บังคับจำเลย
 ก็ได้ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความสมบูรณ์ หรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
 (Constitutionality) ของบทกฎหมายต่าง ๆ ก็ได้ ควรต้องคำนึงกฎเกณฑ์ทั้งนี้ไว้ด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและขอเสนอแนะเพิ่มเติม

ในสมัยโบราณมนุษย์รู้จักเสรีภาพต่อเมื่อได้หลุดพ้นจากสภาพความเป็นทาส (slavery) ซึ่งหมายถึงอิสรภาพในการที่จะเคลื่อนย้ายได้โดยปราศจากการควบคุม ซึ่งเป็นความหมายของ "เสรีภาพ" ในทฤษฎีคังเคิม ทั้งนี้ แสดงว่าความหมายดังกล่าวมิได้มีปัญหาเกี่ยวโยงไปถึงอิสรภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะครั้งกระนั้น บรรดาทาสในนครรัฐไม่ประสบกับปัญหาในเรื่องนี้แต่อย่างใด ทาสมีเสรีภาพในการพูดอย่างเต็มที่แม้ว่าเสรีภาพในประการอื่นจะไม่มีเท่าเทียมกับชาวกรีกที่เป็นพลเมืองก็ตาม ฐานะความเป็นทาสมิได้กีดกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของพวกเขาเลย อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน "เสรีภาพ" มีความหมายแตกต่างไปจากความหมายเพียงแต่อิสรภาพในการเคลื่อนย้ายหรือการหลุดพ้นจากพันธนาการทางร่างกาย เสรีภาพหมายถึงความรวมถึงการมีสภาพเป็นพลเมืองที่เข้าร่วมในการปกครอง มีอิสรภาพในการกำหนดวิถีชีวิตและอิสรภาพในการแสวงหาความสุขอื่น ๆ อีกด้วย นั่นหมายถึงการหลุดพ้นจากพันธนาการทางจิตใจนั่นเอง ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ก้าวมาสู่การพัฒนาทางคานอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 ได้ส่งผลอย่างมากต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และโดยเหตุที่เสรีภาพเป็นเครื่องหมายที่ขบถถึงการหลุดพ้นจากสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา เสรีภาพจึงกลายเป็นถ้อยคำสำนวนที่มักจะได้รับการกล่าวอ้างอยู่เสมอ เมื่อมนุษย์ต้องการทั้งกฎหมายเพื่อคุ้มครองสังคม และต้องการทั้งเสรีภาพในการดำเนินชีวิตในขณะเดียวกัน ความต้องการทั้งสองสิ่งจึงดูว่าจะมีลักษณะแห่งความขัดแย้ง เมื่อดีหลายท่านในอดีตได้พยายามอธิบายถึงธรรมชาติของกฎหมายและเสรีภาพ โดยให้ข้อสรุปว่ากฎหมายมิใช่สิ่งรุกรานเสรีภาพ แต่เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เสรีภาพของมนุษย์สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กฎหมายจะกำหนดผู้ใหญ่ที่อยู่ในสังคมประพฤติปฏิบัติอยู่ในบรรทัดฐานของสังคม กำหนดการวางละเมิดสิทธิของเพื่อนร่วมสังคม และสิทธิของรัฐไว้ล่วงหน้าพร้อมกับไควางโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ เนื่องจากตระหนักถึงผลที่เลวร้ายอันอาจเกิดขึ้นจากการรวมกันเป็นสังคม กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในการวางรูปแบบ

แห่งความสัมพันธ์ภายในสังคมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน และความสัมพันธ์ระหว่าง
 เอกชนกับรัฐ เมธีเสรีนิยมทุกท่านพากันยอมรับสภาพบังคับของกฎหมายคอเสรีภาพ
 แต่ทั้งนี้ เพียงแต่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม และ
 เพื่อส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่
 มีผู้ใดกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้โดยตรงและที่แปลกออกไป ยังใคร่คิดว่าไว้เป็นท่านองว่าเฉพาะ
 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นไม่ควรถูกจำกัดเลย แต่ในท้ายที่สุดบรรดาเมธีก็
 ยังคงมีปรัชญาของตนว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ควรละเมิดต่อสิทธิของบุคคล
 อื่นนั้นหมายถึงการยอมให้มีการบัญญัติกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้
 อยู่ดี ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่ว่าจะมีรูปแบบการปกครองที่ให้
 เสรีภาพมากสักเพียงใดก็ตาม แต่จะไม่พบว่ามีประเทศใดเลยที่ปล่อยให้ประชาชนใช้
 เสรีภาพชนิดที่ปราศจากข้อจำกัดและนั่นคือแนวความคิดของเสรีภาพในการแสดงความคิด
 เห็นในสำนักต่าง ๆ อันเป็นขอบเขตที่ใคร่ศึกษามาแล้วในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในสาระของกฎหมายที่จำกัดขอบเขตของเสรีภาพ
 ในการแสดงความคิดเห็นดูเหมือนว่าจะเคลื่อนเข้ามาแทนที่ปัญหาข้างต้น ทั้งนี้มนุษย์อาศัย
 รากฐานทางประวัติศาสตร์ครั้งบรรพกาลที่ปราศจากรัฐและมนุษย์มีสิทธิที่จะพูดอะไรก็ได้ตาม
 อารมณ์ใจมาเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการโต้แย้งอำนาจรัฐ และได้ตีความว่าเสรีภาพ
 ในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิขั้นมูลฐาน (fundamental right) ที่มนุษย์
 มีอยู่ก่อนแล้ว รัฐควรจะให้คุ้มครองมิให้หายไป แนวความคิดเช่นนี้ ทำ
 ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ เสรีภาพใน
 การแสดงความคิดเห็นในฐานะที่เป็นสิทธิตามกฎหมาย (positive) และเสรีภาพ
 ในการแสดงความคิดเห็นในฐานะที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural) ซึ่งไม่ได้
 รับความคุ้มครองจากกฎหมายแต่อย่างใด ในปัญหานี้ผู้มีความนิยมในสำนักกฎหมายธรรมชาติ
 มีความเห็นว่ารัฐมีเป้าหมายเบื้องต้นในการชำระรักษาความมั่นคงแห่งชาติ และความสงบ

เรียบง่ายและศีลธรรมอันดีของประชาชน และยังมีเป้าหมายที่สูงขึ้นไปอีก คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) อีกด้วย เพราะประชาชนได้ยินยอมพร้อมใจกันมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้กับรัฐ

ในคริสต์ศตวรรษที่ 11 จอห์น แห่งซัลส์เบอรี (John of Salisbury ; ค.ศ. 1120 - 1180) นักบวชคริสเตียนกล่าวว่าผู้ปกครองมีพันธะสูงสุดที่จะต้องปกครองให้สอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่งต่อมา เซนต์ โทมัส อควินัส (St. Thomas Aquinas; ค.ศ. 1227 - 1274) ได้กล่าวเสริมว่า กฎหมายฝ่ายบนเมืองที่ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นไม่มีผลบังคับ คำสอนของนักบวชคริสเตียนและเมธีการเมืองในอิตาลีจะไม่มีคำบังคับใช้ แต่อย่างน้อยหลักปรัชญา และทฤษฎีการเมืองเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์บนพื้นฐานที่สำคัญอันเป็นที่ตั้งแห่งระบบความสัมพันธ์ของอำนาจ และหลักสิทธิ เสรีภาพของประชาชนซึ่งต่อมาได้ถูกประมวลขึ้นไว้เป็นเอกสารทางการเมืองที่มีค่าสูงสุด เรียกว่า รัฐธรรมนูญ

ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุด เกี่ยวกับการวางรากฐานการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนอังกฤษและฝรั่งเศสอาศัยหลักสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวเป็นข้อโต้แย้งสิทธิเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ และแสวงหาหนทางไปสู่ความเป็นคนเท่ากันแนวความคิดทางเสรีนิยมในเวลาต่อมา ถึงแม้ว่าประเทศอังกฤษไม่มีตัวบทรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยตรง รัฐธรรมนูญของอังกฤษประกอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐสภาเคยออกใช้ นอกจากนี้ก็ได้นำคำพิพากษาของศาล จารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบเนื่องกันมา แต่ประเทศอังกฤษก็ได้ให้กำเนิดกฎเกณฑ์ทางการปกครองที่สำคัญยิ่งคือ "หลักนิติธรรม" (The Rule of Law) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของสถาบันการเมืองในประเทศอังกฤษ หลักนิติธรรมข้อหนึ่งวางไว้ว่ารัฐธรรมนูญเจริญเติบโตได้เอง

เป็นสิ่งบังคับให้เห็นถึงประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองภายในประเทศอังกฤษมาเป็นเวลายาวนาน ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศได้นำหลักนิติธรรมไปใช้เป็นหลักในการปกครอง บางทีประสบความสำเร็จบ้างก็ล้มเหลว แต่ตัวอย่างแห่งความสำเร็จที่นำขึ้นชมได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา การสร้างจารีตประเพณีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยประชาชนอังกฤษต่อรัฐบาลของตนเป็นประวัติศาสตร์ที่ผู้ทำการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับเสรีภาพจำเป็นต้องท่องถวิลถึง เพราะการต่อสู้ของชาวอังกฤษยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงขั้นที่อดไม่ได้ที่จะท้อถอยเพราะการต่อสู้ของชาวอังกฤษยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงขั้นที่อดไม่ได้ที่จะท้อถอยเพราะการต่อสู้ของชาวอังกฤษยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงขั้นที่อดไม่ได้ที่จะท้อถอย

อันคาดไม่ถึงหลายประการที่ทำให้เสรีภาพวิวัฒนาการรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว อาทิ ส่งผลโดยตรงต่อการปฏิวัติของชาวอาณานิคมอเมริกันในปี ค.ศ. 1776 และทำให้ดินแดนแห่งนี้กลายมาเป็นดินแดนแห่งสิทธิเสรีนิยมในเวลาต่อมา และยังส่งผลให้เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้ก่อให้เกิดเอกสารคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันมีคุณค่ายิ่ง คือปฏิญญาสิทธิของบุคคลและพลเมือง ค.ศ. 1789 นอกจากนี้ประวัติศาสตร์อังกฤษจะส่งผลโดยตรงต่อการปฏิวัติในดินแดนต่าง ๆ แล้วยังก่อให้เกิดปรัชญาการเมืองว่าด้วยเสรีภาพจากเมธีเสรีนิยมท่านต่าง ๆ ทั้งชาวอังกฤษเองและชาวฝรั่งเศสอีกด้วย การปฏิวัติอเมริกา การปฏิวัติฝรั่งเศส และปรัชญาแบบเสรีนิยมของเมธีการเมืองในยุคนี้เป็นบ่อเกิดที่สำคัญยิ่งต่อหลักการแบบเสรีนิยมที่ได้นำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยเกือบทุกประเทศจนกระทั่งปัจจุบัน

ในบางขณะรัฐธรรมนูญอาจจะไม่แสดงลักษณะของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นั่นคือมิได้ปรากฏถึงความเข้มงวดของกฎหมายสูงสุดของประเทศ ลักษณะเช่นนี้จะพบว่าเสรีภาพของประชาชนไม่ได้อยู่กับรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะพบว่าเมื่อประกอบประกอประการอื่นแตกต่างกันไปส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีคุณค่าต่างกันไปด้วย

เสรีภาพอาจถูกผูกไว้กับความเข้มงวดทางประวัติศาสตร์ ทัศนคติของประชาชน นโยบายของรัฐบาล และสภาพแวดล้อมประการอื่นอีกหลายประการ รัฐธรรมนูญที่สร้าง

กฎเกณฑ์แห่งการคุ้มครองเสรีภาพซึ่งไม่ได้รับการปฏิบัติตามโดยผู้ปกครองประเทศ ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความสับสนวุ่นวายของประเทศเท่านั้น หากควรที่จะยกย่องให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่ แต่ในอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างกันออกไป ถึงแม้ว่าบางประเทศจะรับอารยธรรมการปกครองมาจากกลุ่มตะวันตกแต่การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในลักษณะที่แตกต่างไปจากกลุ่มตะวันตก เช่น นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้บัญญัติยอมรับให้ฝ่ายบริหารประเทศใช้กฎหมายพิเศษที่มีผลบังคับชั่วคราวในภาวะฉุกเฉิน แต่กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ประเทศที่เคารพในหลักนิติธรรมได้ยอมรับกันว่าเมื่อฝ่ายบริหารประเทศใช้แล้วยังต้องเสนอขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลัง ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อนุมัติผลบังคับของกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นไป แต่ยังมีบางประเทศเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารประกาศใช้กฎหมาย และวินิจฉัยลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด ในลักษณะเช่นนี้หากเป็นการปฏิเสธหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นจารีตทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยวางไว้เพื่อค้ำประกันเสรีภาพของประชาชน และปฏิเสธกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นศูนย์รวมแห่งเจตนารมณ์สูงสุดของประชาชนตามหลักการเสรีนิยม

ในสมัยกลางทฤษฎีเวสเทอริตี้ถือว่า ปัจเจกชนอยู่ภายใต้กฎหมายศีลธรรม แต่อำนาจอรัฐไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายศีลธรรม และผู้ปกครองได้รับการยกเว้นจากกฎหมายศีลธรรม เพียงแต่อยู่ภายใต้ระเบียบประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาเท่านั้น การประสบความสำเร็จอย่างใหญ่หลวงในการปฏิวัติอเมริกา และการปฏิวัติฝรั่งเศสคือการทำให้อำนาจอรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายศีลธรรมนั่นเอง ดังนั้นเจตนารมณ์ที่แฝงไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงได้แก่การเปิดโอกาสให้มีการแก้ปัญหาด้วยกระบวนการใช้กำลัง ควบคู่กับปัญหาที่ยอมเปิดสำหรับการถกแถลง และความคิดเห็นทั้งหลายเปิดให้สำหรับข้อสงสัยซึ่งก่อนที่จะมีการปฏิวัติในอเมริกา บรรดาบรรณาธิการ

และผู้นิเทศ เอกสาร สิ่งพิมพ์ อยู่ในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษมักจะคุ้นเคยกับการ
 เสนอบทความโจมตีนักศรัทธา หรือ ผู้แทนพระองค์อยู่เสมอ มีหลายครั้งที่ต้องรับโทษทัณฑ์
 เพราะการวิพากษ์วิจารณ์ หลังจากอเมริกาได้รับเอกราช บุคคลชั้นนำในอเมริกาได้
 ให้ความคุ้มครองหนังสือพิมพ์ในรูปแบบบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนในบทแก้ไขที่
 หนึ่ง สหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์กว้างขวางที่สุด ในสหรัฐ
 อเมริกาประชาชนมีความต้องการรับทราบความคิดเห็นในทรรศนะที่แตกต่ากันออกไป
 เพื่อการใช้วิจารณ์งานของคนคัดค้านปัญหานั้น พวกเขาจึงได้ยอมรับว่าหนังสือพิมพ์ที่มี
 อิสระเท่านั้นจึงจะแสดงบทบาทนี้ได้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถูกร่างขึ้นโดยบุคคล
 ที่มีความระแวงว่ารัฐบาลจะมีอำนาจมากเกินไป ดังนั้นด้วยถ้อยคำเพียงไม่กี่บรรทัด
 ของบทแก้ไขที่หนึ่งจึงได้นำมาซึ่งเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่
 รัฐบาลทุกระดับ เข้าแทรกแซงในเสรีภาพของสื่อมวลชนประเภทสิ่งตีพิมพ์ ทั้งนี้สหรัฐ
 อเมริกาได้อาศัยศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่คอยปกป้องรักษาเสรีภาพในการแสดงความ
 คิดเห็นที่สำคัญที่สุด จากบทแก้ไขที่หนึ่งเพียงประโยคเดียวจึงได้ทำให้ประชาชนอเมริกัน
 มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกว้างขวางที่สุดในโลก สหรัฐอเมริกาถือว่าเสรีภาพ
 ในการแสดงความคิดเห็นเป็นเสรีภาพขั้นมูลฐานที่ชาวอเมริกันได้รับตั้งแต่ก้าวเข้าสู่ดินแดน
 อาณานิคมแห่งนี้ และรัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องรักษาเสรีภาพเหล่านั้นตลอดไปให้
 ควบคู่กับบทแก้ไขที่หนึ่ง ทั้งนี้โดยเหตุที่ลักษณะของประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นในรูป
 แบบที่แตกต่างไปจากชุมชนส่วนอื่น ๆ ของโลก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึง
 ได้รับการเคารพ และความคุ้มครองอย่างจริงจัง รัฐบาลไม่เพียงแต่จะให้การคุ้มครอง
 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชน
 ทุกคนมีโอกาสใช้เสรีภาพเหล่านั้นโดยเท่าเทียมกันอีกด้วย สหรัฐอเมริกาจึงเป็นต้น
 กำเนิดของหลักโอกาสอันเท่าเทียมกัน (The Equal Opportunity
 Requirement) ที่ให้ความเสมอภาคกันในโอกาสที่จะใช้สื่อสารมวลชนประเภท
 วิทยุ และโทรทัศน์สำหรับหาเสียงเลือกตั้ง เป็นผู้ให้กำเนิดกฎหมายป้องกันการผูกขาด

(Antitrust Law) เพื่อป้องกันกักรผูกขาดในการประกอบกิจการค้าขาย
ซึ่งศาลสูงสุดได้ตีความขยายกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงโอกาสในการแสดงความคิดเห็น
เห็นโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายคุ้มครองหนังสือพิมพ์

(Newspaper Preservative Act) เพื่อการช่วยเหลือการประกอบกิจการหนังสือ
พิมพ์กำลังประสบปัญหาทางการเงินอีกด้วย

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแบบทฤษฎีสื่อสารมวลชนฝ่ายอิสรภาพนิยมซึ่งถือว่า
สื่อสารมวลชนมีหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร ให้ความบันเทิง และเป็นสื่อกลางในทางธุรกิจ
สำหรับหน้าที่ในการแจ้งข่าวสารนั้นถือว่าสื่อมวลชนมีภาระที่จะคอยช่วยเหลือหาข้อเท็จจริง
จริง และแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคมที่ผู้กำหนดนโยบายของ
ประเทศจะต้องรับฟัง ทฤษฎีฝ่ายนี้ให้สิทธิแก่หนังสือพิมพ์ในการตรวจสอบ ควบคุมรัฐบาล
และคอยกำกับดูแลมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือ เกินขอบเขตอีกด้วย
เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาจึงมีกว้างขวางมาก โดยหลักการแล้วหนังสือพิมพ์
อาจลงพิมพ์ข้อเท็จจริงใด แมว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้นั้นหรือรัฐบาลก็ตามทราบ
เท่าที่เขานั้นเป็นความจริงปราศจากการตอเถิมเสริมแต่ง ดังการเสนอข่าวของหนังสือ
พิมพ์นวยอร์คไทม์ ในคดี "เพนตากอน เพเพอร์" (The Pentagon Papers Case;
ค.ศ. 1971) ซึ่งข้อเท็จจริงใดก็ตามว่าหนังสือพิมพ์นวยอร์คไทม์ได้ตีพิมพ์รายงานและ
เอกสารลับของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เปิดเผยเบื้องหลังการเข้าสูสงครามเวียดนามของ
สหรัฐอเมริกา รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ขอขอศาลให้สั่งห้ามการเปิดเผยข้อความใน
เอกสารโดยอ้างถึงความมั่นคงของประเทศ แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่ารัฐบาล
ไม่มีสิทธิหน่วงเหนี่ยวมิให้หนังสือพิมพ์คนควาเอาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ไปตีพิมพ์ได้ เหตุผล
ดังที่ไต่ถวามาทั้งหมดนี้พอจะเป็นสิ่งช่วยในการตัดสินใจตีความกฎหมายของสหรัฐอเมริกา
นั้นเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริง เป็นรูปแบบของ
กฎหมายที่สมควรได้รับการส่งเสริมและนำมาพัฒนาใช้ในประเทศอื่น ๆ โดยการคัดเลือก
นำเอาบางบท บางมาตราตามแนวความคิดที่ได้พิจารณากันมาและเห็นว่าพอจะนำไป
ประยุกต์ใช้ได้โดยไม่เป็นการขัดแย้งกับสภาพสังคมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในเรื่องนี้ในลำดับต่อไปซึ่งก็คือประเทศฝรั่งเศสนั้น เมื่อพิจารณาถึงการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศสซึ่งมีเค้ามาก่อนหน้าการปฏิวัติอเมริกาแล้ว แต่การปฏิวัติฝรั่งเศสเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติอเมริกาถึงกว่า 10 ปี ฝรั่งเศสกลับได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติอเมริกาอยู่มากแต่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสแม้จะมีความเป็นเสรีนิยมอยู่มาก และแบ่งไว้ควายอดุมการเมื่อสรภาพนิยามตามแบบปฏิญาสิทธิของบุคคลและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งมีค้ำอยู่เหนือรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทุกฉบับ แต่อย่างไรก็ดีในคำปฏิญาฯ เองก็มีให้เสรีภาพประเภทเด็ดขาด (absolute) ดังเช่นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 10 ของปฏิญาฯ ไม่ยอมให้ผู้ใดใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรา 11 ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเสรีภาพในการพูด เขียน และการพิมพ์อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายในเมื่อมีการใช้เสรีภาพในทางที่ผิด

ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ในเยอรมันตะวันตกก่อนหน้าที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือฉบับ "กฎหมายพื้นฐาน" (Basic Law) ประเทศเยอรมันเคยใช้รัฐธรรมนูญฉบับบิสมาร์ค ค.ศ. 1871 ซึ่งถูกเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญประเภท "อัครประโยชน์นิยม" เพราะไม่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนเลย แต่หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับบิสมาร์ค ประเทศเยอรมันได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 ปรากฏหลักการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอยู่ในมาตรา 118 แต่ทั้งนี้การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไป. (within the limits of the general laws) มิได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในลักษณะเด็ดขาดดังเช่นสหรัฐอเมริกา ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อ

ปี ค.ศ. 1949 ซึ่งปรากฏว่าประเทศเยอรมันตะวันตกได้สร้างหลักการใหม่คือ นำสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) มาบัญญัติให้การคุ้มครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่มีอายุยกเลิกหรือเพิกถอนได้ (Super - Positive Law) ตามมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญ สิทธิตามธรรมชาติที่วานักคือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และเกียรติภูมิ (Dignity) ของประชาชนเยอรมันทุกคน ประเทศเยอรมันในฐานะผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 กลับได้รับบทเรียนที่มีค่ายิ่งจากลัทธิฟาสซิสต์และนาซี พวกเขาจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดทำให้สิทธิตามธรรมชาติของชาวเยอรมันทุกคนเป็นสิทธิมูลฐานที่ไม่อาจยกเลิกเพิกถอนได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะห้ามการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของ "Super - Positive Law" ตามมาตรา 1 รวมถึงห้ามการจำกัดสาระสำคัญของสิทธิมูลฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิมูลฐานดังกล่าว มิได้หมายความว่าชาวเยอรมันจะปราศจากเสรีซึ่งสิทธิมนุษยชนหรือเกียรติภูมิของตน แต่จะเป็นการช่วยให้แต่ละคนสามารถที่จะใช้สิทธิมูลฐานของตนได้สะดวกยิ่งขึ้นโดยปราศจากการกระทบกระทั่งซึ่งกันและกัน ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองจึงได้เปิดช่องให้มีการจำกัดการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเกินขอบเขตได้ ดังที่ ฟ. มัง โกลด์ (V. Mangoldt) มีความเห็นว่าการที่ควรจะมีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวตามมาตรา 18 นั้น ก็ต่อเมื่อการแสดงความคิดเห็นนั้นจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนั้นมัง โกลด์ยังได้พยายามที่จะนำทฤษฎีว่าภัยอันตรายที่ชัดแจ้งและมีในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับกรณีนี้โดยให้ความเห็นว่าหากการแสดงความคิดเห็นนั้นได้กระทำกันบ่อยเข้าแล้วจะก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสาธารณชนก็ควรถูกจำกัดเสีย

ดังนั้นจากข้อมูลที่ได้พิจารณาทั้งหมดจึงน่าจะสรุปได้ว่า การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในค่ายเสรีประชาธิปไตยสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่ง ส่วนประเทศฝรั่งเศสแม้ว่าการปฏิวัติโค่นล้มระบอบกษัตริย์จะเต็มไปด้วยความรุนแรง แต่การ

ปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ก็มีโคตรอนรากถอนโคนระบบเก่าออกไปจนหมดสิ้น หนึ่ง การปฏิวัติ
 ฝรั่งเศสยังคงมีลักษณะแห่งการผสมผสานระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่ ปฏิญาสิทธิ
 ของบุคคลและพลเมืองตลอดจนรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทุกฉบับ จึงไม่อาจดำเนินตามแนว
 ทางของสหรัฐอเมริกาได้ แต่ปฏิญาสิทธิของบุคคลและพลเมืองได้กลับกลายเป็นต้นแบบ
 ของสิทธิมนุษยฐานตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญในอีกหลาย ๆ ประเทศ
 เสมอมาทั้งนี้เพราะความเหมาะสมในรูปแบบและเนื้อหาไม่ถึงกับมีลักษณะสุดโต่ง เช่น
 รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันตะวันตกจะได้อะไร
 เปรียบที่สูงสุดในฐานที่เป็นรัฐธรรมนูญยุคหลังที่ประสบความสำเร็จในการประสานเสรีภาพ
 ในการแสดงความคิดเห็นในฐานะที่เป็น "Super-Positive Law" กับข้อ
 จำกัด " Super - Positive Law" เองไว้ได้ในที่เดียวกัน ผู้เขียนยังคงมี
 ความเห็นว่ากฎหมายในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันตะวันตกยังคงเป็นบทกฎหมายที่
 ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอยู่

ความคิดอีกแนวหนึ่งในทางตรงข้ามกับค่ายเสรีประชาธิปไตย ทฤษฎีคอมมิวนิสต์
 ให้ความสำคัญแก่ความเสมอภาคกันทางเศรษฐกิจหรือมุ่งสู่สมภาค (Equality)
 มากกว่าการคำนึงถึงสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ สังคมนิยมในทุกประเทศให้ความสำคัญ
 แก่หลักข้างต้นเหมือนกัน คงมีความแตกต่างกันเพียงแต่ระดับความเคร่งครัดทางด้านทฤษฎี
 มาร์กซ์ เป็นนักทฤษฎีที่เล็งผลเลิศมากจนนักสังคมวิทยาในสมัยต่อมาเห็นว่าการ
 ความสุขของมนุษย์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความกินคือยู่ดีหรือความสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจตามที่
 มาร์กซกล่าวไว้แล้วไป นักสังคมวิทยาเห็นว่ามนุษย์มีความต้องการมากไปกว่านั้น
 สมมุติฐานของมาร์กซ์ที่ว่าความเสมอภาคกันทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่
 เสรีภาพอย่างอื่นนั้น ยังเป็นข้ออ้างที่ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นจริงได้ ทฤษฎีของมาร์กซ์
 แมว่าจะสามารถปลดเปลื้องสภาพทางกายภาพแต่ได้สร้างสภาพความเป็นทาสทางความ
 คิดและสติปัญญาเข้ามาแทนที่ในรูปแบบเผด็จการโดยชนกรรมาชีพ

ในสหภาพโซเวียตอนุชนชาวยุโรปซึ่งได้รับผลกระทบจากความคิด
มาร์กซ์ - เลนิน มาแต่กำเนิดอาจเห็นว่าสังคมนิยมโซเวียตเป็นสิ่งผิดที่เปรียบพร้อม
ไปกับความยุติธรรมสำหรับพวกเขา ดังเช่นที่ชาวเยอรมันในสมัยฮิตเลอร์ เคยพอใจใน
เสรีภาพที่ได้รับจากจักรวรรดินิยมแบบทหารของฮิตเลอร์มาแล้ว แม้ว่าในโซเวียตเจตนารมณ์
ของกฎหมายโซเวียตจะมุ่งสนองระบอบการปกครองมากกว่าจะคำนึงถึงสิทธิขั้นมูลฐานก็ตาม
ในทรรศนะของฝ่ายโลกเสรีจะพิจารณาทบทวนนิติมาตรา 1 ของกฎหมายโซเวียต ฉบับ
ลงวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1954 (แก้ไขเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977)
ที่ว่า "การบัญญัติกฎหมายอาญาของสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐ ย่อมมุ่งในการ
ปกป้องระบบรัฐและสังคมนิยมโซเวียต..." ควบคู่กับบทบัญญัติ มาตรา 125 แห่งรัฐธรรมนูญ
ฉบับปี ค.ศ. 1936 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1977 โดยปราศจากข้อ
สงสัยใด ๆ ว่าโซเวียตได้ให้ความคุ้มครอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน
ต่อเมื่อการแสดงความคิดเห็นนั้นจะไม่ขัดกับแนวทางของรัฐ โซเวียตให้ศาลสูงชั้นอยู่
ในความควบคุมของ โซเวียตสูงสุด (Supreme Soviet) อันถือว่าเป็นฝ่าย
นิติบัญญัติที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและทางลับ, อาจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร¹
อธิบายไว้ว่าในทางปฏิบัติการเลือกตั้งแต่ละเขตจะมีผู้สมัครแต่เพียงคนเดียวซึ่งได้รับการ
เสนอชื่อโดยพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต ดังนั้นเมื่อมีรายชื่อผู้สมัครเพียงคนเดียว การ
ไปเลือกตั้งของราษฎรจึง เท่ากับเป็นการให้ความรับรองชื่อผู้สมัครคนนั้น สิ่งเหล่านี้ผู้นำ
โซเวียตกล่าวว่าเป็นความยุติธรรมสำหรับประชาชน ซึ่งในประเทศเสรีประชาธิปไตย
ชนกรรมาชีพถูกกีดกันจากบรรดานายทุนอยู่ และถ้าไม่เปลี่ยนรูปการปกครองมาเป็น
เผด็จการชนกรรมาชีพแล้ว บรรดานายทุนก็จะกีดกันชนกรรมาชีพอยู่ตลอดไป ฝ่าย
เสรีนิยม เช่น ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) เห็นว่าการที่ประชาชนจะยอม

¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 105

เชื้อเพลิงกฎหมายของรัฐ พวกเขาจะคงเห็นว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามความสำคัญทางศีลธรรม การสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจเพื่อไต่หาความยินยอมจากประชาชน โดยสร้างบทบัญญัติของกฎหมายให้หาเกรงกลัวนั้นไม่มีความยั่งยืน แต่สังคมนิยมโซเวียตผูกพันแนวคิดการชนกรรมาชีพไว้กับการปลุกฝังค่านิยมในลัทธิตั้งแต่ปฐมวัย เช่นเดียวกับที่อิติกเลอว์สามารถดึงชาวเยอรมันทั้งประเทศให้เข้าสู่สงครามได้เพราะความสามารถในการโน้มน้าวฝูงชนด้วยคำพูดประกอบกับบุคลิกแห่งความเป็นผู้นำที่น่าเลื่อมใสของเขา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของโซเวียต (ค.ศ. 1977) นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดฉบับหนึ่ง คือมีถึง 174 มาตรา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ขึ้นมูลฐานอยู่ในบทที่ 7 ตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 69 ควบคู่ไปกับบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของพลเมืองชาวโซเวียต ซึ่งในสาระสำคัญแล้ว มาตรา 50 ซึ่งเป็นแม่บทของบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คงให้การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นควบคู่ไปกับการจำกัด โดยใช้คำว่า "เพื่อให้ออกคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาระบบสังคมนิยม"(In accordance with the interests of the working people...) ดังนั้นชาวรัสเซียจะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเมื่อความคิดเห็นของพวกเขาจะช่วยให้เสริมสร้างและพัฒนาระบบสังคมนิยมเท่านั้น หรืออย่างน้อยการแสดงความคิดเห็นก็ไม่ควรที่จะขัดกับแนวทางสังคมนิยม ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างค้ายคอมมิวนิสต์กับค้ายเสรีประชาธิปไตยนั้นสำหรับเจตนารมณ์ของการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของค้ายเสรีประชาธิปไตยนั้นโดยส่วนใหญ่จะอาศัยหลักการ 3 ประการคือ หลักสิทธิของบุคคลอื่น ๆ , หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและหลักความมั่นคงแห่งชาติมาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีน้ำหนักเท่าเทียมกันมิได้เอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเพราะศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์นั้นยังมีอยู่ สำหรับประเทศโซเวียตนั้นมีความโหม่เอียงไปในทางให้ความคุ้มครองความมั่นคงของประเทศค่อนข้างมาก หลักการทั้ง 3 ประการถึงแม้ว่าจะปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ

ในส่วนที่ว่าภัยสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานก็ตาม แต่ในบทบัญญัติมาตรา 50 ไม่ได้ปรากฏหลักจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเลย คงปรากฏแต่เพียงถ้อยคำดังกล่าวที่ยกมาข้างต้น ซึ่งอันที่จริงก็น่าจะเป็นการพอเพียงแล้วสำหรับการเปิดช่องทางให้ผู้นปกครองประเทศสามารถตีความถ้อยคำดังกล่าวเพื่อออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ทุกกรณี การวิจัยในส่วนนี้ พอจะลงความเห็นได้ว่ากฎหมายในค่ายคอมมิวนิสต์เป็นบทกฎหมายที่จำกัดคุกคามมากกว่าส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

สำหรับการแสดงความคิดเห็นในประเทศไทยนั้น ควรจะทำความเข้าใจเสียแต่ในขั้นต้นว่า รูปแบบการปกครองของประเทศไทยแต่ดั้งเดิมนั้นเป็นการปกครองในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น มิได้เป็นความประสงค์ของชาวไทยโดยส่วนใหญ่ แต่เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนที่ทำการยึดอำนาจการปกครองและยึดเย็บรูปแบบการปกครองแบบใหม่ให้กับราษฎร ซึ่งอันที่จริงแล้วประชาชนส่วนใหญ่อาจจะยังไม่ทราบเสียด้วยซ้ำไปว่าประชาธิปไตยคืออะไร ดังนั้นตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งปัจจุบันจะเห็นว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของชาวไทยนั้นไม่มีใครจะปรากฏโดยเฉพาะเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ก็มีการสื่อสารมวลชนขยายตัวมากขึ้น และเริ่มมีบทบาทต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของประเทศมากขึ้นกว่าเดิม สื่อมวลชนจึงเปรียบเสมือนตัวเชื่อมโยงความนึกคิดของแต่ละบุคคลและเป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดข่าวสาร ข้อเท็จจริงจากแหล่งต่าง ๆ กันและเป็นตัวจุดชนวนแห่งการเคลื่อนไหวต่าง ๆ อยู่เสมอมา

การพิจารณาเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นในประเทศไทยจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยปราศจากการพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ อย่างถ่องแท้ จะเป็นการไม่ถูกต้องยิ่งสำหรับประเทศที่ยังพัฒนาทั้งหลายซึ่งมีโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองที่แตกต่างไปจากประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว บทบาทของฝ่ายบริหารต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของราษฎร เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ควรมองข้ามไป นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายภายใน

โดยอธิบายเหตุผลไว้ว่า บทความหนึ่งสื่อพิมพ์บางฉบับกระทำการที่ไม่สมควร เช่นกระ
 ทบกระเพื่อนพระบรมเชษฐาภาพ และบางกรณีส่งเสริมความหลงเชื่อนิยมในลัทธิคอม
 มินิสต์ หรือเป็นกลอุบายของคอมมิวนิสต์เพื่อก่อความไม่มั่นคงของประเทศ
 ซึ่งอาจส่งผลเป็นภัยร้ายแรงแก่ประเทศและความสงบสุขในประเทศ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่
 ที่ว่านี้ สามารถใช้กฎหมายการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ระวังเหตุคุกคามที่ ประกาศ
 คณะปฏิวัติฉบับที่ 17 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์คือ

1. กำหนดให้ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ อันได้แก่ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา
 บรรณาธิการ หรือเจ้าของยื่นหนังสือขอ อนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับ
 อนุญาตแล้วจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ยกเว้นกรณีที่ได้ดำเนินการอยู่ก่อนประกาศนี้แล้ว
2. พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจคัดเตือน ยึดหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งลงในใบ
 อนุญาตผู้ดำเนินการได้ ถ้าการโฆษณาข้อความมีลักษณะต้องห้าม 8 ประการดังระบุไว้
 ท้ายประกาศ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 อาจจะไม่ถูกนำออกมาประกาศใช้หากในขณะ
 นั้นประเทศไทยยังคงใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 อยู่ หรือแม้แต่ฉบับปี พ.ศ. 2517
 ก็ตามเพราะรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติห้ามมิให้ใช้วิธีการปิดโรงพิมพ์หรือการห้ามทำ
 การพิมพ์ไว้อย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิวัติยึดอำนาจของฝ่ายปฏิวัติในขณะนั้น
 จึงได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นและทำการปกครองประเทศโดย
 ประกาศจากรัฐธรรมนูญก่อนที่จะนำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2502 ซึ่งให้อำนาจฝ่าย
 บริหารได้อย่างกว้างขวางออกบังคับใช้แทน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 จึงถูกบังคับ
 ใช้ได้อยู่ได้ และได้กลายเป็นต้นแบบกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่จัดทำขึ้นในระยะต่อมา
 ดังนั้นถึงที่ใดกล่าวไว้แล้วว่าสำหรับประเทศไทยนั้นการพิจารณาด้วยรัฐธรรมนูญเพียง
 อย่างเดียวจะไม่สามารถวัดระดับของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในขณะนั้นได้
 เพราะตราบิตที่ผู้ปกครองยังขาดการเคารพในหลักนิติธรรม ตราบนั้นด้วยรัฐธรรมนูญ
 จะยังหาค่ามิได้

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 เป็นต้นแบบของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดิน ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2519) ที่ใช้บังคับอยู่จนกระทั่งปัจจุบันซึ่ง เป็นหมัตตัญญู
ของกฎหมายฝ่ายบริหารที่มีขอบเขตในการบังคับใช้กว้างขวางมาก อดีตโฆษก
สมัย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2522) เคยแถลงต่อสื่อมวลชนถึงความ
จำเป็นในการคงประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ไว้ ความว่า

"...คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ถึงแม้ว่าศาลและทางราชการจะมั่นนโยบายให้
สิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางแกหนังสือพิมพ์ โดยหวังว่าหนังสือพิมพ์จะรับผิดชอบ
ชอบต่อสังคมและมีการควบคุมตนเอง ก็มีมาตรการให้สังคมสามารถควบคุม
หนังสือพิมพ์ได้ แต่ปรากฏว่าหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ยังไม่รับผิดชอบต่อสังคมเท่า
ที่ควร การควบคุมตนเองยังกระทำไม่ได้ และสังคมก็ยังควบคุมหนังสือพิมพ์
ไม่ได้เช่นกัน ประกอบกับยังมีการแทรกแซงค่านสิทธิคุ้มครองการอันไม่พึงประสงค์เขา
มายังวงการหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ซึ่งจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง
ปลอดภัยของชาติอย่างรุนแรงไ้คงาย ไม่อาจใช้มาตรการทางศาลสถิตยุติธรรม
ตามปกติได้ทันทางที่..."²

ข้อแถลงดังกล่าวของโฆษกรัฐบาล อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น คือ

1. ความรับผิดชอบต่อหนังสือพิมพ์ต่อสังคมยังมีไม่พอ ซึ่งหนังสือพิมพ์ยัง
ควบคุมตนเองไม่ได้ และสังคมก็ควบคุมหนังสือพิมพ์ไม่ได้

2. มีการแทรกแซงทางค่านลัทธิเข้ามายังวงการหนังสือพิมพ์ อันจะเป็น
ผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ

1. ปัญหาความรับผิดชอบต่อหนังสือพิมพ์ต่อสังคม โดยข้อเท็จจริงแล้วการ
ควบคุมตนเองของสื่อมวลชนเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ประการแรก การดำเนินกิจการ

² "เราคัดค้านประกาศคณะปฏิรูป ฉบับที่ 42" , ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
ฉบับที่ 10 (กันยายน 2522) : 43.

หนังสือพิมพ์เป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางครั้งจำ
 ต้องพึ่งทุนทรัพย์จากบุคคลภายนอก เป็นช่องทางให้บุคคลบางกลุ่มมีอิทธิพลเหนือ
 การดำเนินกิจการ อาจารย์เขียน ชีระวิทย์ เคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า
 บรรดานักการเมืองได้เล็งเห็นความสำคัญของสื่อมวลชนมากขึ้น และได้เข้าไป
 แทรกแซงเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมืองมากขึ้น ถึงแม้จะมีผู้ที่ซื่อสัตย์ในวิชาชีพ
 ของตน แต่ก็ไม่อาจต่อต้านอิทธิพลดังกล่าวได้³ ประการที่สอง สื่อมวลชนประ
 เภทสิ่งตีพิมพ์มีอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก บุคคลผู้ทำงานด้านนี้ประกอบไปด้วยผู้ที่มี
 จิตสำนึกต่อหน้าที่ของตนอย่างแท้จริงและบุคคลที่ยอมรับว่าประโยชน์ส่วนตัวมีความ
 สำคัญเหนือวิชาชีพ และประการสุดท้าย สมาคมทางการสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้อง
 ไม่สามารถควบคุมหนังสือพิมพ์ได้ ซึ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระวีวรรณ ประกอบผล
 แห่งคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวไว้ถึงมูลเหตุการจัดตั้งสมาคม
 หนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2484 ไว้อย่างน่า
 สนใจว่า กำเนิดของสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยน่าจะเป็นการตอบสนอง
 คำริของรัฐบาลในขณะนั้น (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) เพราะปรากฏว่า
 อธิบดีกรมโฆษณาการในสมัยนั้นต้องการให้มีการจัดตั้งสมาคมหนังสือพิมพ์เพื่อให้
 มีลักษณะ " เป็นส่วนเป็นส่วน " จึงได้มอบให้หัวหน้ากองหนังสือพิมพ์ กรมโฆษณาการ
 ช่วยดำเนินการจัดตั้ง ซึ่งหมายถึงรัฐบาลได้พยายามที่จะจัดระเบียบในการ
 ควบคุมบรรดาผู้ประกอบอาชีพทางการหนังสือพิมพ์โดยทางอ้อม⁴

ความเห็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระวีวรรณ ฯ ทำให้ได้ข้อพิจารณา
 ว่าการจัดตั้งสมาคมหนังสือพิมพ์สมาคมแรกนั้น มิได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ประกอบ
 วิชาชีพทางหนังสือพิมพ์เอง แต่เป็นการริเริ่มก่อตั้งโดยรัฐบาล ดังนั้นความคิด

³ สายธาร, "คืนหรือยัง" ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับที่ 41
 (เมษายน 2522) : 32

⁴ ระวีวรรณ ประกอบผล , "สมาคมทางสื่อมวลชนในฐานะกลุ่มอิทธิพล"
 ใน วารสารสังคมศาสตร์ (กรกฎาคม กันยายน 2523) : 8

ที่จะให้มีการควบคุมสื่อสารมวลชนประเภทสิ่งตีพิมพ์จึงไม่ได้เกิดจากผู้ประกอบวิชาชีพในวงการเดียวกันแต่เริ่มในลักษณะที่หยิบยื่นให้โดยรัฐบาล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ระวีวรรณ ประกอบผล ให้ความเห็นต่อไปเกี่ยวกับสมาคมทางค่านหนังสือพิมพ์ในปัจจุบันว่า

"...เมื่อหันมามองคุณสมบัติสมาคมทางสื่อมวลชนต่าง ๆ ของไทย จะเห็นได้ว่า มีบทบาทในการเป็นสมาคมทางสังคมมากกว่าบทบาททางอื่น เพราะสมาคม มีลักษณะเป็นแหล่งที่พบปะสังสรรค์ ทั้งนี้มาจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดโดยสมาคมทางสื่อมวลชนต่าง ๆ ..." ⁵

จึงน่าจะสรุปได้ว่าสมาคมทางค่านหนังสือพิมพ์ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีอยู่ด้วยกันหลายสมาคม แต่สมาคมเหล่านั้นไม่มีบทบาทมากพอที่จะควบคุมการเสนอข่าวของบรรดาหนังสือพิมพ์ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม ปราศจากอคติหรือการบิดเบือนได้ ซึ่งในเมื่อผู้ประกอบการซึ่งอยู่ในวงการเดียวกันเองยังไม่อาจจะควบคุมกันได้แล้วการที่จะหวังให้ประชาชนควบคุมหนังสือพิมพ์จึงเป็นสิ่งยาก โดยเฉพาะลักษณะของการเสนอข่าวทางหนังสือพิมพ์นั้นเป็นในลักษณะของการสื่อความหมายทางเดียว (one way communication) ประชาชนจึงมักจะเป็นผู้รับอิทธิพลทางข่าวสาร และทรงสนะคดีค่านิยมจากหนังสือพิมพ์มากกว่าจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมหนังสือพิมพ์

ข้อเท็จจริงประการหนึ่ง สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ปีที่ 25, ฉบับที่ 35, (25 กุมภาพันธ์ 2522) ลงคอลัมน์วิจารณ์กรณีหนังสือพิมพ์เสนอข่าวเกี่ยวกับสาเหตุของการจลาจลที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แตกต่างกันออกเป็น 2 แนวทางโดยต่างฝ่ายต่างยืนยันในข้อมูลของตนว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและมีการโฆษณาโจมตีซึ่งกันและกัน ซึ่งแม้ว่าจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์จะได้ออกกำหนดไว้แล้วตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2519 แต่สมาคมทางวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีอยู่ด้วย

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

กันหลายสมาคมก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ได้แต่อย่างใด

2. ปัญหาการแทรกแซงก้นลัทธิ สื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนประเภทอื่น และโดยที่เป็นเพียงสื่อมวลชนประเภทเดียวที่มีได้ประกอบกิจการโดยรัฐ การควบคุมในก้นเนื้อหาสาระจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้สื่อมวลชนประเภทนี้อาจสร้างมคิมหาชนได้ดีที่สุด และอาจจะทำลายมคิมหาชนได้ดีที่สุดด้วย ทั้งนี้เพราะประกอบไปด้วยเนื้อหาที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและบทวิเคราะห์ที่ปัญหาต่าง ๆ ในทุกแง่ทุกมุม และเป็นสื่อมวลชนที่มีความสามารถในการปรับตัวเลือกเสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนหรือเกี่ยวด้วยส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนโดยส่วนรวมได้ดี สื่อมวลชนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศและเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างแยกจากกันไม่ออก ในประเทศค้อยพัฒนาซึ่งโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและสังคมมีความเปราะบาง รัฐบาลมักเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้สื่อมวลชนสนับสนุนนโยบายหรือการดำเนินงานของรัฐบาลให้มากที่สุดหรืออย่างน้อยก็ต้องพยายามมิให้สื่อมวลชนเสนอข่าวในทางที่เป็นผลเสียต่อประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาทางค้ำคนเศรษฐกิจเกี่ยวกับบรรยากาศการลงทุน รัฐบาลมักจะมีความวิตกว่า เสรีภาพของสื่อมวลชนจะทำลายบรรยากาศการลงทุนของประเทศด้วยการเสนอข่าวสารหรือคอดสนนวิจารณ์ที่ไม่เหมาะสม อาทิ ปัญหาค้ำคนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังเลื่อมทรามลงทุกขณะ, ปัญหาการคอร์รัปชั่นในวงราชการ, ปัญหา การปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรหรือพลังงานเพื่อใช้ในกิจการอุตสาหกรรม หรือการสาธาณูปโภคภายในประเทศ เป็นต้น แม้ว่าข้อเท็จจริงบางเรื่องจะเป็นเรื่องจริงที่ประชาชนสมควรจะได้รับทราบก็ตาม

ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางอำนาจลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ไม่พึงปรารถนา เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยอันจะหาจุดยืนที่แน่นอนมิได้ ซึ่งบางครั้งผู้ปกครองประเทศได้มองคุณสมบัติของประมวลกฎหมายอาญาที่ได้รับการถ่ายทอดรูปแบบมาจากอารยธรรมตะวันตกด้วยความสนเท่ห์ เพราะหลักทั่วไปทางอาญาที่ว่าบุคคลจะไม่ถูกลงโทษถ้าไม่ได้กระทำการอันกฎหมายที่บังคับใช้บัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดนั้น⁶ ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากรัฐประศาสนโยบายบางอย่างได้ ดังนั้นในประเทศค่อยพัฒนาทั่ว ๆ ไป จึงมักจะปรากฏปัญหาในการปรับหลักกฎหมายอาญามาใช้กับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติอยู่เสมอ จนกระทั่งได้ก่อให้เกิดการนำเอารูปแบบของกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่งอันแตกต่างไปจากหลักการที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการเมืองแล้วทั่วไปมาใช้ รูปแบบของกฎหมายดังกล่าวได้แก่กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถตีความบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ครอบคลุมได้ในทุกลักษณะของความผิดประการหนึ่ง และกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถวินิจฉัยความผิดได้เองโดยมิต้องอาศัยฝ่ายตุลาการอีกประการหนึ่ง และในประการสุดท้ายได้แก่กฎหมายที่รวมเอาลักษณะทั้งสองประการข้างต้นไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน อันเป็นพฤติกรรมปกติของประเทศค่อยพัฒนาที่ยึดถือลัทธิอำนาจนิยมโดยทั่วไป

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ปีที่ 24, ฉบับที่ 50, (11 มิถุนายน 2521) เสนอบทความสัมภาษณ์อดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับกรณีที่ปรากฏข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ว่า พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จัดสัมมนานักหนังสือพิมพ์กลางป่า ซึ่งอดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติให้สัมภาษณ์ว่ายังไม่ได้รับแจ้งใน

6 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 " บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้..."

เรื่องดังกล่าวว่ามีมูลความจริงเพียงใด แต่แม้ว่าท่านจะไม่ได้รับแจ้ง เรื่องนี้แต่ก็เชื่อว่าเป็นความจริงตามที่ เป็นข่าว เพราะหนังสือพิมพ์บางฉบับมักออกข่าวที่เป็นประโยชน์ให้กับคอมมิวนิสต์ และได้กล่าวเสริมว่าไม่ว่าหนังสือพิมพ์ฉบับไหนก็ตามหรือไม่ว่าใครคนใดก็ตามที่ให้ข่าวเป็นประโยชน์กับคอมมิวนิสต์ถือว่าเป็นแนวร่วมของคอมมิวนิสต์ทั้งนั้น เพราะสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตรงข้ามจะต้องไม่พูดถึง การเสนอข่าวดังกล่าวของหนังสือพิมพ์เป็นประโยชน์แก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแน่นอน เพราะอย่างน้อยก็ได้เป็นหลักฐานและบทบาททางการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขึ้นมาสู่ระดับหนึ่งซึ่งอาจก่อให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตรงข้าม โดยผู้กระทำมิได้หวังผลหรือเล็งเห็นผลในการกระทำของตนก็อาจจัดว่าเป็นแนวร่วม (United front) ได้อีกเช่นกัน แต่การเป็นแนวร่วมมิได้เป็นความผิดทางอาญาเพราะขาดองค์ประกอบแห่งความผิด แต่เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีสื่อสารมวลชนทางฝ่ายอิสราเอลนิยามแล้ว ทฤษฎีไม่ยอมรับว่าหน่วยต่าง ๆ ของการสื่อสารมวลชนจะต้องสนับสนุนและผลักดันนโยบายรัฐบาล นอกเหนือไปจากการแสดงความคิดเห็นทางคอลัมน์วิจารณ์แล้ว กิจกรรมสื่อสารมวลชนมีหน้าที่หลักในการแสวงหาข่าวสาร ข้อเท็จจริงในแง่มุมต่าง ๆ มาแสดงต่อสาธารณะชนโดยปราศจากการตอกแค้นเสริมแต่ง หนังสือพิมพ์ไม่จำเป็นต้องดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล แต่รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหนังสือพิมพ์ในฐานะที่เป็นฐานันดรที่ 4 ในทางตรงข้ามฝ่ายอำนาจนิยมถือว่าหน่วยต่าง ๆ ของกิจกรรมสื่อสารมวลชนจะต้องสนับสนุนและผลักดันนโยบายของรัฐบาล ระบบอำนาจนิยมจะไม่ห้ามปรามการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในลักษณะที่เป็นปรัชญา กว้าง ๆ เกี่ยวกับระบบ แต่จะไม่ยอมให้มีควรวินิจฉัยวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำทางการเมือง หรือตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจปกครองเลย ทฤษฎีอำนาจนิยมไม่รับรู้หลักปรัชญาของฝ่ายอิสราเอล

ภาพนิมม เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรี⁷

อย่างไรก็ดีความเห็นของอดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ น่าจะสรุปได้ว่าแนวคิดของฝ่ายอิสราฟนิมมั้นไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่ค่อยพัฒนาในประเทศไทย แม้ว่ารูปแบบการปกครองของประเทศไทยจะเป็นแบบเสรีประชาธิปไตย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วกิจการสื่อสารมวลชนก็ควรที่จะเป็นผู้รับใช้สังคมที่มีความรับผิดชอบในการส่งเสริมนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลควบคู่กันไปด้วย ซึ่งหมายถึงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องใช้ทฤษฎีสื่อสารมวลชนแบบอิสราฟนิมม ซึ่งการเสนอข่าวและบทความที่สร้างประโยชน์ให้แก่ฝ่ายตรงข้ามบ่อยครั้ง อาจจัดว่า

7 ในปี ค.ศ. 1953 นายซัลวาดอร์ พี. โลเปซ (Mr. Salvador P. Lopez) ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งสหประชาชาติให้จัดทำรายงานแยกประเภทของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ทางฝ่ายอำนาจนิยมที่วิถีควบคุมสื่อมวลชนภายในประเทศโดยวิธีการต่าง ๆ ปรากฏว่ามีการแบ่งแยกกลุ่มประเทศออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกันดังนี้

1. ประเทศซึ่งมีการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยสิ้นเชิง ได้แก่ โซเวียตและบริวาร, สาธารณรัฐประชาชนจีน, ยูโกสลาเวีย, สเปนและโปรตุเกส
2. ประเทศที่ยอมให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ทางด้านการเมืองได้แต่ก็ยังคงมีการตรวจคัดข่าว ได้แก่ ประเทศโคลอมเบีย, อียิปต์, และซีเรีย
3. ประเทศที่มีกฎหมายการพิมพ์ หรือกฎหมายอื่นที่อนุญาตให้มีการจับกุมดำเนินคดีแก่บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ได้ ได้แก่ ประเทศอิหร่าน, สหภาพอเมริกาใต้, ปากีสถาน, อินเดียน, อิรัก และเลบานอน
4. ประเทศที่มีวิธีการอันไม่เป็นทางการเพื่อขู่ขวัญเสียงคัดค้านของหนังสือพิมพ์ ได้แก่ ประเทศ ตุรกี, อาร์เจนตินา และอินโดนีเซีย, ราชอาณาจักร กู เพรค เอส ซีเบอร์ท, ทฤษฎีสื่อสารมวลชน, แพลโตโยเกษม สิริสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2513) , หน้า 25

เป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 45 ใ้บัญญัติห้ามไว้อย่างชัดแจ้ง⁸

นอกจากกิจการสื่อสารมวลชนประเภทสิ่งตีพิมพ์แล้ว การกระจายเสียงยังนับว่าเป็นสื่อมวลชนประเภทที่มีบทบาทที่สำคัญไม่แพ้สิ่งตีพิมพ์ โดยเฉพาะการเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ทุรกันดาร ห่างไกลจากชุมชนชน ช้อสนับสนุนเรื่องนี้อาจพิจารณาได้จากรายงานการวิจัยเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปีเกษตรกรในสมัยรัฐบาลชุด พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2522) ซึ่งดำเนินงานโดยสำนักงานสารนิเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด และสภาวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ซึ่งผลการวิจัยพอจะสรุปได้ว่าสื่อมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียง เป็นสื่อกลางประเภทที่เข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลความเจริญได้ดีที่สุด⁹ ดังนั้นกิจการสื่อสารมวลชนประเภทนี้จึงนับว่ามีความสำคัญในการเผยแพร่ข่าวสารและข้อคิดเห็นไปยังประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลอยู่มาก แต่โดยที่สื่อมวลชนประเภทนี้มีลักษณะแตกต่างจากสื่อมวลชนประเภทสิ่งตีพิมพ์ในแง่ที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการและแม้แต่ในแนวคิดอิสระภาพนิยมเองก็ยอมรับการเข้าควบคุมดำเนินการโดยรัฐ ค่ายเหตุผลที่ว่าคลื่นไฟฟ้ามีจำนวนจำกัด ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวที่ยอมให้เอกชนเข้าดำเนินการ ได้โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยกิจการสื่อสารคมนาคมแห่งสหรัฐ (F C C) เป็นผู้ควบคุม สำหรับประเทศไทยเองก็เป็นไปเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้นคือมีสถานีวิทยุโทรทัศน์ทั่วประเทศเป็นของหน่วยราชการ

⁸ มาตรา 45 "บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ มิได้ "

⁹ สำนักงานสารนิเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด และสภาวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน , รายงานการสำรวจวิจัยความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปีเกษตรกร, กันยายน 2523

ต่าง ๆ ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางวิทยุและโทรทัศน์
จึงไม่มี และปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของ
ประเทศก็ไม่ใคร่จะปรากฏ แต่อย่างไรก็ดีปัญหาสำหรับสื่อมวลชน ระแวกนี้ไม่ใช่
จะไม่มีเอาเสียเลย ปัญหาที่เกิดขึ้นหากจะพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วทำให้คิดได้ว่า
น่าจะเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากกว่าหนังสือพิมพ์เสียอีก คือทำอย่างไรจึงจะใช้วิทยุ
โทรทัศน์ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและพัฒนาได้อย่างจริงจังโดยที่ข้อเท็จจริงใน
ปัจจุบันการจัดรายการตามสถานีวิทยุโทรทัศน์ยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพวกพ่อค้า
ซึ่งรัฐบาลเองก็ไม่มีนโยบายที่แน่นอนในการที่จะใช้วิทยุและโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและ
พัฒนาอย่างจริงจัง การกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นอยู่กับข้อสันนิษฐานที่ว่าสื่อ
มวลชนเป็นเครื่องมือในการโน้มน้าวและชักจูงเท่านั้น

ดังนั้น การพิจารณาถึงขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเทศ
ต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงรัฐประศาสน์นโยบายของรัฐบาล
ในขณะนั้นเป็นสำคัญ โดยเฉพาะสำหรับในประเทศที่สถานะของข้าราชการประจำมี
บทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองค่อนข้างสูง การพิจารณา
ถึงทัศนคติของข้าราชการประจำต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร มีความสำคัญอยู่
อย่างยิ่ง

สำหรับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล โดย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์
นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523¹⁰ มีข้อพิจารณา
ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบางประการกล่าวคือ ในส่วนอารัมภบท
นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่ม 97, ตอนที่ 55 (9 เมษายน
2523)

"ท่านประธานที่เคารพและท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ ท่านคงจะเห็นพ้องกับกระผมว่า นโยบายของทุกรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นยุคใด สมัยใด คงมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน สร้างความมั่นคงก้าวหน้าให้แก่ประเทศเหมือนกันทั้งนั้น จะมีส่วนที่แตกต่างกันอยู่มาก ถึงวิธีการ และปรัชญาที่ใช้ในการบริหารงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งก็ยังคงหาข้อยุติโดยากวาทวิธีหรือปรัชญาใดก็ และเหมาะสมที่สุด..."

คำแถลงดังกล่าวต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีได้กล่าวยืนยันถึงความมุ่งหมายของรัฐบาลทุกสมัยที่จะสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติด้วยกันทั้งสิ้น แต่รัฐบาลแต่ละยุคก็มีปรัชญา¹¹ที่ใช้ในการบริหารงานแตกต่างกันออกไปซึ่งยังไม่อาจตัดสินลงไปได้ว่าปรัชญาของใครจะดีกว่ากัน ในเรื่องหลักปรัชญาที่ใช้ในการบริหารงานนี้จึงน่าจะขึ้นอยู่กับทัศนคติ (Ideology) และค่านิยม (Value) ของผู้บริหารในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นสำคัญ สำหรับประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลากว่า 40 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการยึดอำนาจการปกครองและยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการต่าง ๆ อันมิใช่วิธีการของประชาธิปไตยอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมักจะมีแถลงการณ์จากผู้นิยามการปกครองให้เหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองของตนว่าเป็นเพราะการบริหารประเทศในสมัยรัฐบาลชุดก่อนไม่สามารถนำความเจริญก้าวหน้าและความผาสุกมาให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ แต่อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นยังขาดหลักเกณฑ์ และมีลักษณะกลับไปกลับมาขาดวิวัฒนาการและจุดยืนที่แน่นอน อาทิใน ปี พ.ศ. 2495 เคยมีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะบริหารประเทศชั่วคราวซึ่งนำโดยจอมพลป. พิบูลสงครามและคณะบริหารประเทศชั่วคราวใต้นำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 ที่ได้ยกเลิกไปก่อนหน้านี้แล้วกลับมาใช้อีก นอกจากนี้หากย้อนกลับไปพิจารณาในช่วงระยะที่คณะราษฎรทำการยึดอำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จ คณะราษฎรโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้เสนอ

11

"ปรัชญา" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้ความหมายรวมถึงวิชาที่ว่าด้วยหลักแห่งความรู้และความจริง

"เค้าโครงการเศรษฐกิจ" คือที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2475 เพื่อใช้เป็นโครงการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม แสดงให้ปรากฏซึ่งปรัชญาการวางรูปเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ในลักษณะค่อนข้างไปทางสังคมนิยม เป็นต้นเหตุให้เกิดความแตกแยกในหมู่ผู้นำประเทศในขณะนั้น จนถึงกับได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ฉบับแรกในที่สุด ข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ข้อสังเกตุความมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รวมถึงการปฏิวัติหรือรัฐประหารในครั้งต่อ ๆ มา คณะผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเองก็ได้มีมูลเหตุจริงใจและมีจุดยืนของตนเองที่แน่นอนเกี่ยวกับปัญหาสิทธิเสรีภาพของราษฎรแต่อย่างใด ซึ่งโดยลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศตะวันตก การทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยยังเป็นการเตรียมการและดำเนินการของคณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียวตลอดมาโดยที่ประชาชนส่วนใหญ่มิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย

นอกจากนี้หลักฐานทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เองมิได้เคยปกครองประเทศโดยการเบียดเบียนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร เหมือนดังที่พระมหากษัตริย์ในยุโรปสมัยกลาง เคยประพฤติแต่อย่างใด ดังที่บันทึกพระราชกระแสตอบของรัชกาลที่ 7 ที่มีไปยังพระองค์เจ้าธานีนิวัต เสนาบดีกระทรวงธรรมการเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2475 มีใจความโดยสรุปว่าแม้ประเทศไทยจะมีวิธีการปกครองแบบ "Dictatorship" แต่ก็ไม่ได้ใช้วิธีการของ "Dictator "

แต่กลับใช้ลักษณะของ " Democracy " หลายอย่าง ดังนั้นสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่มีความตื่นตัวในสิทธิ เสรีภาพเหมือนกับประชาชนในกลุ่มประเทศตะวันตก และผู้ปกครองก็มิได้ให้ความสนใจในปัญหาดังกล่าวเลยด้วย ปรัชญาในการบริหารงานของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงไม่ได้เน้นในปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพของราษฎรเลย เป้าหมายของนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ทั้งกล่าวจึงได้ถูกกำหนดไว้เพียง 2 ประการคือ 1) การยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น 2) การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ เป้าหมายของนโยบายมิได้กล่าวถึงการส่งเสริม เสรีภาพของประชาชนเลย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงนโยบายทางด้านการเมืองและการบริหาร อันถือได้ว่าเป็นปรัชญาในการบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้เหมือนกัน นโยบาย ๗ ได้กำหนดไว้ว่า

" รัฐบาลมีเจตนารมณ์ในการ เติบโต และรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างเคร่งครัด... " 13

12 พระราชกระแสตอบมีใจความว่า

" ... เมืองเราใช้วิธีการปกครองอย่าง Dictator แต่ไม่ใช่วิถีการอย่างอื่น ๆ ของ Dictator กลับใช้ลักษณะการของ Democracy หลายอย่าง จึงเป็นการครึ่ง ๆ กลาง ๆ และยังไม่ตกลงใจกันจริง ๆ ว่าเราจะเอาอย่างไรด้วย ... "

(หนังสือราชการกระทรวงธรรมการที่ 54/1841 , ร.7 น. 3.7(1 - 71)/70 , กองจดหมายเหตุแห่งชาติ)

13 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ , เล่ม 97 , ตอนที่ 55 (9 เมษายน

การที่ปรัชญาในการบริหารประเทศของรัฐบาลแดงถึงการที่จะเห็ดทุนและรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างเคร่งครัด ในขณะที่เดียวกับที่รัฐบาลยังคงคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 และยังคงใช้วิธีการปิดหนังสือพิมพ์อยู่ ตลอดจนมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยที่ประเทศไทยมิได้อยู่ในภาวะสงครามทำให้เป็นที่น่าสังเกตว่า คำว่า "เคร่งครัด" จะมีความหมายไปในทางการให้ความเคารพในทฤษฎีสื่อสารมวลชนฝ่ายอิสราฟานิยมอย่างจริงจัง หรือเป็นการใช้ระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด (Strict Democracy) คือกึ่งอิสราฟานิยม กึ่งอำนาจนิยมกันแนทฤษฎีการปกครองในแบบเสรีประชาธิปไตย มีลักษณะที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเสรี ทราบได้ที่ไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายที่มุ่งเฉพาะการเคารพในสิทธิของบุคคลอื่น , ความมั่นคงของประเทศและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ลักษณะการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเทศไทยเท่าที่เป็นอยู่ทั้งในคำเนทกฎหมายและทิศทางการเมืองอาจกล่าวได้ว่าไม่เอื้ออำนวยต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเลยและถ้าพูดกันทางคานทฤษฎีสื่อสารมวลชนแล้ว จะเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการอิสราฟานิยมและอำนาจนิยมรวมกัน ซึ่งค่อนข้างจะเป็นเรื่องแปลกที่กลุ่มบุคคลผู้ริเริ่มทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ล้วนแต่ได้รับอิทธิพล ทางอารยธรรมการปกครองมาจากกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตย และลอกเลียนรูปแบบการปกครองมาจากกลุ่มประเทศกึ่งกล่าวแต่หลักการอิสราฟานิยมไม่เคยปรากฏเป็นจริงในประเทศไทย

ซึ่งนั้นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะมีความสึดโค้งไปทางหนึ่งจนกระทั่งมีหลายประเทศที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดถือเอารัฐธรรมนูญสหรัฐ อเมริกาเป็นแม่บท แต่ก็ไม่มีประเทศใดเลยที่จะยอมให้บทบาทติของรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากข้อจำกัดคักทอน (absolute)

เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะความระแวงในการใช้เสรีภาพดังกล่าวจะทำให้ความมั่นคงของประเทศต้องเสื่อมโทรมลง บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงต้องคำนึงตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและเยอรมันตะวันตกคืออาจถูกจำกัดลงได้โดยเหตุต่าง ๆ กันและอาจตัดทอนข้อความในแนวทางอิสรภาพนิยมบางประการบางคำออกไปเสียบ้างตามแต่ว่าผู้ปกครองประเทศจะมีความใจกว้างเพียงใด นอกเหนือไปจากถ้อยคำตามตัวบทกฎหมายแล้วก็อาจจะใช้อำนาจทางการบริหารจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้นให้มากขึ้นไปอีกก็ได้ เหตุผลที่ผู้ปกครองประเทศมักจะใช้อ้างอิงในความไม่แน่นอนของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยพัฒนาที่ได้ประสมอยู่คือ ระเบียบการศึกษาอบรมและความเข้าใจในเรื่องทางการเมืองของประชาชนยังมีน้อย ดังที่ลาแวร์ญ (Bernard Lavergne) ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่าประเทศในยุโรปที่ประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ได้แก่ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลประการอื่น ๆ แล้ว ลาแวร์ญเห็นว่าประชาชนสวิสส่วนใหญ่มีการศึกษาอบรมทางด้านการเมืองอยู่ในระดับสูงมาก และชาวสวิสมีคุณธรรมอยู่ในระดับสูงทั้งในค่านส่วนตัวและในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ นอกจากนี้เขาเห็นว่าสาเหตุที่ทำให้ประเทศไซเวียตไม่อาจมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ เป็นเพราะชาวนาร์สเซียซึ่งเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ นั้นยังขาดการศึกษา ทัศนคติของลาแวร์ญอาจพิจารณาได้ว่า การนำเอา

รูปแบบการปกครองใด ๆ มาใช้โดยปราศจากการศึกษาข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ ย่อมเป็นรูปแบบที่ขาดรากฐานและไม่ควรแก่การเชื่อถือซึ่งผลลัพธ์มักจะต้องกลับเป็นว่ารูปแบบการปกครองมีการพัฒนาที่สูงกว่าสถานะทางจิตใจและการศึกษาของผู้รับอารยธรรมนั้น ก่อให้เกิดความไม่สมคูลย์และทำให้รูปแบบการปกครองดังกล่าวเมื่อสามารถดำเนินไปได้ก็ตามเจตนารมณ์ถือเป็นเพียงนามธรรมเท่านั้น และ ดร.ชินวุธ สุนทรสิมะ ก็ได้ให้ความเห็นไว้เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างน่าสนใจ ผู้เขียนจึงขอยกเอาข้อความดังกล่าวมาปรับใช้ในกรณีนี้ว่า

"...โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนย่อมจะรับเอา และประพฤติตามอย่างในส่วนที่สมอารมณ์ตนใดโดยง่าย ฉะนั้นเป็นการง่ายเหลือเกินที่รัฐอาจ จะประพฤติตามอย่างวัฒนธรรมตะวันตกบางประการโดยไม่เข้าใจซึ่งถึงรากเงา หรือเหตุผลของการกระทำนั้น ๆ ของเขา และนอกจากนั้นเนื่องจากสภาพจิตใจ การศึกษา การอบรม ของเราย่อมแตกต่างกันไปกับชาวตะวันตกและยังไม่พร้อม สำหรับการประพฤติเช่นนั้น ฉะนั้น การที่เราจะเผลอตัวรับเอาความประพฤติ หรือการปฏิบัติคนแบบตะวันตกโดยผิวเผินนั้น ย่อมจะเป็นการล่อแหลมต่ออันตราย ที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับปัญหาทางสังคมเป็นอย่างยิ่ง..."¹⁵

อย่างไรก็ตาม หากรัฐยอมรับว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะใช้รัฐธรรมนูญนิยามเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อย่างน้อยก็ควรจะมีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีความพร้อมที่จะรับอารยธรรมดังกล่าวโดยเร็วควบคู่ไปกับการผ่อนคลาย การควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมาย มีโครงการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อจำกัด

15

ดร.ชินวุธ สุนทรสิมะ , ความรู้เรื่องเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ :

กรุงสยามการพิมพ์ , 2515) , หน้า 103

การใช้เสรีภาพดังกล่าวอย่างเข้มงวดมากขึ้น เพราะการกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการสร้างความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนผู้รักเสรีภาพดังกล่าว โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์มากขึ้นทุกขณะแล้ว ยังเป็นการทำให้ประชาชนขาดความสนใจในเรื่องการเมือง ไม่ยอมใช้ความคิดในการช่วยวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมประสบความสำเร็จได้ยาก และยังเป็นการสร้างสมความไร้เสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นในประเทศในระยะยาว ดังนั้นปัญหาจึงขึ้นอยู่กับว่านับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบันรัฐบาลแต่ละชุดแต่ละสมัยเคยดำเนินการให้การศึกษาอบรมประชาชนให้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรูปแบบการปกครองดังกล่าวรวมตลอดถึงการตระหนักในความสำคัญของการสร้างทรรศนะคติและค่านิยม (Value) ในหลักการประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับผลประโยชน์และวัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ เพื่อการปูพื้นฐานรองรับระบอบการปกครองหรือไม่เพียงใด หรือว่ารัฐบาลมีทรรศนะเพียงว่า "การบริหารเป็นหน้าที่ของรัฐบาล การตั้งใจทำงานเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี" เพียงแต่เป็นผู้ตามแบบหลับหูหลับตา (Blind Obedience) ก็เพียงพอ ซึ่งแม้แก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็เคยทรงมีพระราชดำริว่า การที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งหมายถึงประชาธิปไตยนั้น ก็จะต้องดำเนินการให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยควบคู่กันไปด้วย¹⁶

16

พระราชดำรินี้ว่า

"... ถ้าทำไม่ได้ก็ควรเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น Constitutional Monarchy

โดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ และต้องให้การศึกษาไปในทางนั้นละกระมัง" (รายละเอียด

ดู "หนังสือราชการกระทรวงธรรมการ ที่ 54/1841, ร.7 บ.3.7 (1-71) / 70,

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ)

ทฤษฎีสถิตภาพนิยมของสหรัฐอเมริกาบางส่วนก็ หากเรารู้อัจฉริยะนำมาคิดแปลง ให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง การเปิดโอกาสให้ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อย่างเต็มที่ตามแนวทางปฏิบัติของนานาอารยประเทศ โดยหลักการแล้ว เป็นสิ่งดีต่อการ พัฒนาประเทศ และช่วยส่งผลทางอ้อมต่อการมีเสถียรภาพของรัฐบาล รวมถึงส่งผลต่อ ความมั่นคง ของประเทศได้ในระดับหนึ่งคือ เป็นการลดเงื่อนไขการโจมตีจากฝ่ายตรงข้าม ต่อเมื่อผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีความรับผิดชอบต่อที่เพียงพอ และประชาชนที่รับทราบข่าวสารมีการศึกษาพอเพียงในการที่จะใช้วิจารณญาณตอบสนองข่าวสารที่ได้รับทราบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐไม่จำกัดขยับเมื่อเข้ามาเกี่ยวข้อง

ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล โดยกฎหมายจึงน่าจะยุติตรงที่ว่า รัฐบาลควรมีความใจกว้างพอที่จะเปิดโอกาส สำหรับประชาชนในเรื่องดังกล่าวได้เพียงใด ความไว้วางใจของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนและผู้ให้บริการทางด้านสื่อสารมวลชนจึง เป็นเครื่องวัดระดับขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้ระบอบการปกครองของรัฐบาลชุดนั้น การจะหวังให้มวลชนมีความตื่นตัว เพื่อปกป้องรักษาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง เป็นสิ่งที่หวังได้ยากสำหรับประเทศไทย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย