

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หนังสือพิมพ์ถูกจัดว่าเป็นสื่อมวลชนประเภทแรกที่มีขึ้นในโลก และเป็นสื่อที่มีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์อย่างมาก หนังสือพิมพ์เปรียบเสมือนกระจกบานใหญ่ที่คอยสะท้อนให้เห็นถึงภาพเหตุการณ์ทั้งในอดีต และปัจจุบันของสังคม

สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ นับเป็นสื่อที่เติบโตขึ้นมาโดยการเชื่อมโยงกับการขยายตัวของระบบการศึกษา และภาวะการอ่านออกเขียนได้ของคนทั่วไป เพราะเหตุนี้หนังสือพิมพ์จึงเป็นสื่อที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจของผู้อ่านต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างลุ่มลึกและรอบด้าน ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของคนเราในสังคมที่สลับซับซ้อน เพราะความสับสนวุ่นวายที่เกิดขึ้น ทำให้คนเราต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่รุนแรงของปัญหาจากภายนอก (Externalities) มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม เสื่อมโทรม เศรษฐกิจถดถอย อันตรายจากภาวะสงครามอาจจะเกิดขึ้น หรือแม้กระทั่งการแพร่กระจายของโรคต่าง ๆ เพราะฉะนั้นการทำความเข้าใจต่อความเป็นมาของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวอาจเป็นอาวุธที่สำคัญที่คนเรานำมาใช้เพื่อปกป้องตัวเองจากผลกระทบของเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้

#### แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ

หนังสือพิมพ์มีบทบาทหน้าที่หลายประการ ได้แก่ หน้าที่ในการเสนอข่าวสารข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบ หน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ต่อประเด็นปัญหาที่เป็นสาธารณะ หน้าที่ในการให้ความบันเทิง ความเพลิดเพลินแก่ผู้รับสาร และประการสุดท้ายมีหน้าที่ในการเป็นสื่อโฆษณา เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับรู้และสามารถตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าได้ตามความต้องการ อย่างไรก็ตามหนังสือพิมพ์จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังที่กล่าวมานี้ได้นั้น หนังสือพิมพ์จำเป็นต้องมี "สิทธิเสรีภาพ"

เสรีภาพ หมายถึง เงื่อนไขหรือสภาพที่กฎหมายเปิดช่องให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอิสระที่จะกระทำในสิ่งใด ๆ ได้ภายในขอบเขตหนึ่ง โดยถูกแทรกแซงน้อยที่สุด ในทางปฏิบัติแล้ว เสรีภาพ มักจะใช้ปะปนไปกับคำว่า สิทธิ โดยเรียกรวมกันว่า "สิทธิเสรีภาพ" หมายถึง อำนาจของบุคคล ในคำรากกฎหมายมหาชนถือว่าเสรีภาพเป็นสิทธิประเภทหนึ่งในบรรดาสหสิทธิทั้งหลาย คือ สิทธิที่จะมีเสรีภาพ (Right to Freedom)

จากแนวความคิดของนักปรัชญาชาวตะวันตกเกี่ยวกับเสรีภาพนั้น พวกเขาเหล่านั้นมองว่าเสรีภาพจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และภายใต้ความรับผิดชอบที่จะใช้สิทธิของตัวเอง โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่น ทว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นผู้ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงสิทธิในการพูด และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของมนุษย์ ตลอดจนการเลือกกระทำของมนุษย์อย่างมีเหตุผล และมีความรับผิดชอบผู้ใช้อำนาจต้องมีความจริงใจ มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการใช้อำนาจนั้น ๆ

สำหรับบรรดาสื่อมวลชนในประเทศไทยนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าสื่อหนังสือพิมพ์ค่อนข้างมีเสรีภาพมากกว่าสื่อประเภทอื่น ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อประเภทเดียวที่รัฐบาลมิได้เป็นเจ้าของ ต่างกับวิทยุและโทรทัศน์ที่รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ถึงกระนั้นก็ตามหนังสือพิมพ์ก็เชื่อว่าจะมีเสรีภาพในการเสนอข่าวอย่างแท้จริงไม่เนื่องจากรัฐบาลยังมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์อีกมากมายหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายพิเศษที่ออกมาควบคุมหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะอีก นั่นก็คือ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งออกโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยการนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เมื่อ ปี พ.ศ.2519 กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึง กับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ที่ได้ประกาศใช้ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ค่อนข้างมาก ซึ่งได้มีการยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ.2518

จากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่าข้อบัญญัติของคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มีหลายประเด็นที่น่าจะถือได้ว่า กฎหมายดังกล่าวลิดรอนสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ กล่าวคือ การบัญญัติข้อความที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ๆ เช่นข้อบัญญัติในข้อ 1, ข้อ 5, ข้อ 7, และข้อ 8 โดยมีประเด็นที่สำคัญอยู่ตรงที่ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ คือเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกระทรวงมหาดไทย มิใช่ศาลสถิตยุติธรรม ดังเช่นกฎหมายฉบับอื่น ๆ

นอกจากนี้ข้อความที่บัญญัติขึ้นมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ ยังมีลักษณะยากต่อการตีความหมาย ไม่มีการให้คำนิยามคำอย่างชัดเจน เช่นคำว่า "บ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ" "ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน" "กล่าวร้าย เสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยาม" คำต่าง ๆ เหล่านี้ มีความหมายที่กว้างขวางมาก ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าพนักงานการพิมพ์จะใช้ดุลยพินิจในการตีความหมายนั้น ๆ เอง และถ้าเจ้าพนักงานการพิมพ์พอจะเห็นว่าผิดต่อคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 แล้ว เจ้าพนักงานการพิมพ์สามารถที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งกับหนังสือพิมพ์ได้เลย ได้แก่ การเตือนด้วยหนังสือ หรือสั่งถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีผลให้หนังสือพิมพ์ฉบับนั้น ๆ ตีพิมพ์ โฆษณา จ่ายแจกไม่ได้ อีกต่อไป

#### รัฐบาลกับการควบคุมหนังสือพิมพ์

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้คณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 จนกระทั่งมีการยกเลิกไปนั้น กล่าวได้ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลได้มีการนำเอากฎหมายฉบับนี้มาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์เสมอ เพียงแต่ว่าลักษณะการใช้ของรัฐบาลแต่ละสมัยจะแตกต่างกันไปเท่านั้น กล่าวคือในสมัยของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีการนำเอาคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ ในลักษณะของการสั่งถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์มากที่สุด เมื่อเทียบกับสมัยต่าง ๆ ซึ่งลักษณะการใช้ที่ค่อนข้างเบาบาง คือ จะใช้ในลักษณะการตักเตือน การขอความร่วมมือ ให้ระมัดระวังอย่ากระทำการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 อีก

พันตำรวจโทสัมพันธ์ เศรษฐาภรณ์ รองผู้กำกับการ 3 ตำรวจสันติบาล ได้กล่าวถึงการใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในลักษณะขอความร่วมมือ ว่า

"เป็นมาตรการที่ไม่มีในกฎหมายใด ๆ แต่การใช้มาตรการดังกล่าวจะช่วยลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ได้ การขอความร่วมมือจากหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ในกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 จึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด"

การขอความร่วมมือจากหนังสือพิมพ์นั้น ได้เริ่มกระทำตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นต้นมา ส่วนเรื่องการพิจารณาว่าหนังสือพิมพ์กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 หรือไม่นั้น จะมีคณะกรรมการพิจารณาร่วมดังนี้ คือ เจ้าหน้าที่กรมวิชาการ, กองคดี, กองบังคับการตำรวจสันติบาล เจ้าพนักงานการพิมพ์ (สารวัตรแผนก 5 กองกำกับการ 3 สันติบาล) รองผู้กำกับการ 3 ที่คุมสายงานด้านหนังสือพิมพ์ และผู้กำกับการ 3 เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการพิจารณา และคำครหาจากหนังสือพิมพ์ ซึ่งอาจจะกลายมาเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ได้

การผ่อนปรนการควบคุมหนังสือพิมพ์ไม่ให้รุนแรงด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น บางครั้งก็สามารถลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ลงได้บ้าง แต่ความขัดแย้งนั้นก็ยังคงมีอยู่ คราบโคที่รัฐบาลยังคงไว้ซึ่งกฎหมายการพิมพ์ โดยเฉพาะคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

ในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ ถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่รัฐบาลพึงกระทำ เพราะจากการศึกษาความสัมพันธ์ในอดีตของรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ จะเห็นว่า ถ้ารัฐบาลใดไม่ไว้วางใจหนังสือพิมพ์ คอยแต่จะห้ามนหนังสือพิมพ์อยู่ตลอดเวลา เพราะกลัวว่าหนังสือพิมพ์จะทำลายความมั่นคงในรัฐบาลแล้ว ถือได้ว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลอันหนึ่ง เนื่องจากไม่มีรัฐบาลใดที่เข้ามาควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดจะสามารถสร้างความแข็งแกร่งให้กับเสถียรภาพของตนได้ นอกจากจะทำให้รัฐบาลอยู่ได้ไม่นานแล้วยังส่งผลถึงผู้รับสารซึ่งเป็นประชาชนของประเทศด้วย เพราะถ้ารัฐบาลควบคุมหนังสือพิมพ์ไม่ให้เสนอข่าวสารที่เกี่ยวกับรัฐบาล หนังสือพิมพ์ก็จะหันไปเล่นข่าวที่ไร้สาระ รุนแรง เรื่องซุบซิวาไรโลกีย์ หรือข่าวอาชญากรรมต่าง ๆ แทน โดยไม่คำนึงว่าผู้รับสารจะเป็นอย่างไร

ราวี เวียงพยัคฆ์ ในคอลัมน์ "หนังสือพิมพ์" ของสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับที่ 32 วันอาทิตย์ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2524 วิจารณ์บทบาทของรัฐบาล ซึ่งมีผลในการวางรูปแบบของหนังสือพิมพ์อย่างแน่นอนตอนหนึ่งว่า

"เผด็จการนั้นมักจะเป็นเช่นนี้เสมอ คิดเข้มงวดกวดขันความคิดอ่านของประชาชน แต่ปล่อยให้ประชาชนผลิตผลิตอยู่กับความเฝ้าพะ อยู่กับหนังสือลามก อยู่กับงานเขียนที่สกปรก ของนักเขียนที่ไม่รับผิดชอบสังคม" <sup>1</sup>

สภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจ กับความสำคัญแบบสายโซ่ที่มีผลต่อการควบคุมหนังสือพิมพ์

ความสัมพันธ์แบบสายโซ่ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าความสัมพันธ์แบบสาเหตุและผลลัพธ์นี้ จะมีลักษณะเชื่อมโยงต่อเนื่องกันระหว่างเหตุการณ์หนึ่งกับอีกเหตุการณ์หนึ่งหรือหลาย ๆ เหตุการณ์ จากการศึกษาพบว่า สาเหตุในการเข้าการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ของรัฐบาลแต่ละชุดจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจในยุคสมัยนั้นๆ กล่าวคือ ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร รัฐบาลได้นำเอาคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 มาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ค่อนข้างมาก ในช่วงระยะเวลาเพียง 1 ปี รัฐบาลสั่งปิดหนังสือพิมพ์ถึง 17 ครั้งด้วยกัน จากการศึกษาถึงสาเหตุการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดของรัฐบาลชุดดังกล่าว ก็พบว่าน่าจะมาจากสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ไม่ค่อยมีเสถียรภาพมากนัก เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐบาลเพิ่งรวมตัวกันภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อปี 2519 ถ้ามองในด้านความพร้อมแล้วรัฐบาลชุดนี้ยังค่อนข้างจะใหม่ ประกอบกับในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่มีปัญหาทางด้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าวค่อนข้างมาก งบประมาณส่วนใหญ่ถูกนำมาใช้ในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ หนังสือพิมพ์กลายเป็นสื่อที่รัฐบาลต้องคอยให้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากเคยเห็นอิทธิพลของหนังสือพิมพ์มาก่อนแล้ว และเกรงว่าถ้าปล่อยให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพ ก็กลัวว่าคอมมิวนิสต์จะใช้เสรีภาพในการปลุกปั่น ยุยง ประชาชนให้หลงผิด

<sup>1</sup> สุภัตญา ศีระวนิช. หนังสือพิมพ์ไทย จากปฏิวัติ 2475 สูปฏิวัติ 2516.

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526 ), หน้า 164.

ซึ่งก็มีวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะทำให้หนังสือพิมพ์เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการได้ นั่นก็คือการเข้ามาควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด โดยการใช้กฎหมาย สาเหตุของการควบคุมเหล่านี้มีลักษณะเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเหมือนสายโซ่

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากรัฐบาลนายธำนิภรณ์ กรัยวิเชียร มาเป็นรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ดูเหมือนว่าจะดีขึ้น หนังสือพิมพ์สามารถวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลได้อย่างกว้างขวาง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็สืบเนื่องมาจากการรับรู้ถึงอิทธิพลที่หนังสือพิมพ์เคยมีมาในอดีต ซึ่งกลายเป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลคลอนแคลนได้ รวมทั้งสภาพของการเมืองและเศรษฐกิจในสมัยนั้นเริ่มที่จะสดใสขึ้น มีการติดต่อสัมพันธ์กับชาวต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกอะไรที่รัฐบาลชุดนี้จะใช้นโยบายสร้างความสัมพันธ์อันดีกับหนังสือพิมพ์ไว้แต่ต้น เพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ก็ยังคงมีอยู่ในรูปของการสั่งถอนใบอนุญาต การเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ สาเหตุอันหนึ่งน่าจะเนื่องมาจาก การนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ไปขัดต่อนโยบาย "ผู้ประสานผลประโยชน์คนสำคัญ" ระหว่างกองทัพกับนักธุรกิจ ซึ่งนายกรัฐมนตรีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กำลังจะสร้างฐานอำนาจให้เกิดความมั่นคง เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล และเพื่อภาพพจน์ที่ดีในสายตาของชาวต่างประเทศ

ครั้นเมื่อถึงสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาวการณ์โดยรวมตั้งแต่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศ จนกระทั่งลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น พบว่าเหตุการณ์ทางด้านการเมืองค่อนข้างจะประสบกับปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ทำให้การควบคุมหนังสือพิมพ์เป็นไปอย่างมากมายเหมือนแต่ก่อน ถ้ามองในด้านความสัมพันธ์แบบสายโซ่ หรือความสัมพันธ์ของสาเหตุและผลลัพธ์ ก็พอจะเห็นว่าเป็นเพราะความสัมพันธ์อันดีที่นายกรัฐมนตรีเคยมีกับหนังสือพิมพ์นั่นเอง รวมทั้งสภาวะทางเศรษฐกิจที่มีการขยายตัว ทำให้หนังสือพิมพ์หันมาให้ความสนใจกับความอยู่รอดของตัวเองมากขึ้น ดังเช่น ได้การนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยในกระบวนการของการผลิต การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อ่านให้มากขึ้น

ส่วนรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้น สภาพสังคม เศรษฐกิจโดยทั่วไป ส่วนใหญ่ไม่มีความแตกต่างจากรัฐบาลพลเอกเปรม แต่จะมาแตกต่างกันในเรื่องของการเมือง เพราะรัฐบาลชุดนี้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบไม่ใช่ครึ่ง ๆ กลาง ๆ เช่นแต่ก่อน หนังสือพิมพ์ได้ถือโอกาสที่ประชาธิปไตยโดยกำลังเบ่งบานนี้ เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกกฎหมายการพิมพ์ โดยเฉพาะคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เสีย ซึ่งการเรียกร้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อเห็นท่าว่า รัฐบาลจะไม่ยอมยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าว ประกอบกับสภาวการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ค่อนข้างจะคลอนแคลน เนื่องจากความขัดแย้งที่รัฐบาลมีกับสถาบันทางทหาร ทำให้รัฐบาลอยู่ในสภาพที่กสืนไม่เข้าคายไม่ออก กล่าวคือถ้ารัฐบาลไม่ตัดสินใจคืนเสรีภาพให้กับหนังสือพิมพ์แล้ว ก็เกรงว่าหนังสือพิมพ์จะไปเข้ากับฝ่ายทหารและเสนอข่าวโจมตีรัฐบาล แต่ครั้งจะยกเลิกกฎหมายการพิมพ์ทั้งหมดเสีย ก็กลัวว่าหนังสือพิมพ์จะใช้เสรีภาพที่ได้มานั้นเสนอข่าวสารที่ทำให้รัฐบาลเสียหายได้ และเมื่อถึงที่สุดรัฐบาลก็ต้องเลือกทางใดทางหนึ่งที่จะเห็นว่ามีความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลน้อยที่สุด นั่นก็คือ การออกพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

#### หนังสือพิมพ์ยังไม่มีควมรับผิดชอบที่เพียงพอ

ในรัฐบถลสมัยต้น ๆ นั้นหนังสือพิมพ์ค่อนข้างจะมีความรับผิดชอบต่อสังคมพอสมควร แต่ความรับผิดชอบก็ต้องมีอันต้องเสื่อมลง เมื่อรัฐบาลเข้ามาควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างมากมาย หนังสือพิมพ์หันเหนโยบายของตนจากที่เคยวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลมาเป็นการเสนอข่าวประเภทซุบซิบนินทาบุคคลในสังคมแทน มีการเสนอข่าวข่าวที่ล่อแหลม ตอบปัญหาทางเพศอย่างโจ่งแจ้ง หรือไม่ก็กลายเป็นผู้รับใช้บุคคลที่ได้เปรียบในสังคมไป โดยการเสนอข่าวความเคลื่อนไหวของบุคคลนั้นในแง่ของการสรรเสริญยกย่องว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาททางด้านการเมือง หรือทางเศรษฐกิจทั้งนี้เพื่อหวังผลประโยชน์ บางสิ่งบางอย่าง เช่น เพื่อเป็นเกราะป้องกันในการถูกควบคุมจากรัฐบาล หรือเพื่อความอยู่รอดในด้านเศรษฐกิจของตน เป็นต้น

นอกจากนี้ภายในวงการหนังสือพิมพ์ ก็ยังมีความแตกแยกออกเป็นพรรคเป็นพวก คอยจ้องหาโอกาสที่จะเล่นงานกัน เพื่อสร้างภาพลบให้เกิดแก่ฝ่ายตรงกันข้าม ถือว่าเป็นวิธีการตัดคู่แข่งชั้นลงไปได้อีกวิธีหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในด้านการค้า ความแตก

แยกนอกจากการแข่งขันกันในด้านธุรกิจแล้ว ยังเกิดขึ้นเพราะอุดมการณ์ที่แตกต่างกันด้วย โดยจะออกมาในรูปของสมาคมต่าง ๆ หลายสมาคมด้วยกัน ซึ่งแต่ละสมาคมต่างก็จะมีจุดยืน เป็นของตนเอง ครั้นพอจะมีการรวมตัวกัน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำการอย่างใดอย่าง หนึ่ง ก็รวมกันไม่ค่อยจะติคขาด้านหน้าหนักในการเรียกร้อง

ในการสัมมนาเรื่องหนังสือพิมพ์กับความอยู่รอด 8-9 ธันวาคม 2524 ซึ่งจัดโดย สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยกับคณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในหัวข้อ "หนังสือพิมพ์กับผู้อ่าน" นั้นได้มีการอภิปรายกันถึง หนังสือพิมพ์ว่า

"หนังสือพิมพ์ในปัจจุบันยังมีได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้อ่านเป็นสำคัญ หากแต่มุ่งที่ความอยู่รอดของตนเอง และเจ้าของหนังสือพิมพ์ ผู้อ่านในชนบทยิ่งถูก จำกัดโอกาสในการเลือกอ่าน เนื่องจากกลวิธีการตลาดของธุรกิจหนังสือพิมพ์ นอกจากนี้นักหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ยังไม่ยอมรับสภาพความจริงบางอย่างเกี่ยวกับตนเอง ทำให้ขาดการปรับปรุงคุณภาพ"

จากการที่หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่องสังคมในบางส่วนนี้ ก็ถือได้ว่าน่าจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เข้ามา ควบคุมหนังสือพิมพ์มากขึ้น ความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันนี้จัดได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ใน ลักษณะสายโซ่ได้เช่นกัน

การเรียกร้องเพื่อให้มีการยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

ร่วม 14 ปีที่คนหนังสือพิมพ์ได้พยายามต่อสู้ผลักดัน เพื่อให้รัฐบาลยกเลิกคำสั่ง คณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า ปร.42 ซึ่งในยุคของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีคนหนังสือพิมพ์ไม่น้อยที่เลือกจะต่อสู้ในวิถีทางต่าง ๆ เพื่อทวง เสรีภาพคืน แต่ก็มีคนอีกไม่น้อยที่เลือกจะหนีไปทำกิจการอื่นแทน



ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการยึดอำนาจของคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2522 คนหนังสือพิมพ์ได้พยายามต่อสู้เรียกร้องโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร นางสาวสุพัตรา มาศดิตถ์ กับคณะได้ร่วมเสนอร่างกฎหมายยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เข้าสู่รัฐสภา แต่วุฒิสมาชิกภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่เห็นด้วยทำให้ร่างดังกล่าวตกไป

ต่อมาภายในปีเดียวกัน นายจรัส พัวช่วย ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ เพื่อยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 อีกครั้ง แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยอ้างว่าประเทศไทยยังไม่มั่นคง

อย่างไรก็ตามรัฐสภาชุดต่อมาภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีที่ท่าว่าจะยินยอมผ่อนปรนสำหรับคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 บ้างโดยให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2525 ซึ่งเป็นร่างที่นายวัฒนา อิศวเหม เสนอ โดยได้แก้ไขให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำอุทธรณ์ของหนังสือพิมพ์ที่ถูกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 สั่งถอนใบอนุญาต แทนที่จะให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาดคำอุทธรณ์เหมือนก่อน แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการสั่งปิดก็ยังคงอยู่ในมือของเจ้าพนักงานการพิมพ์อยู่ดี ครบไคที่รัฐบาลยังคงไว้ซึ่งคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 รัฐบาลก็ยอมที่จะนำมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์อีกเมื่อไรก็ได้ ตลอดรัฐบาลพลเอกเปรม ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ เพื่อยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 อยู่หลายครั้ง แต่ร่างดังกล่าวก็ต้องมีอันตกไป เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในสภาสัมัยปี 2529 นั้นมีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ เข้าสู่การพิจารณาถึง 5 ฉบับ

หลังจากที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 โดยมี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ยืนยันกับคนหนังสือพิมพ์อยู่เสมอว่าจะให้มีการยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 อาทิเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2532 โฆษกรัฐบาลได้ออกมาแถลงว่า นายกรัฐมนตรีและทุกพรรคร่วมรัฐบาลเห็นพ้องให้มีการยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 แต่ก็ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่เข้าสู่สภาด้วย โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กล่าวว่ ขอบให้หนังสือพิมพ์เป็นประชาธิปไตย แต่ก็ต้องฟังเสียงข้างมากด้วย

การรณรงค์เพื่อให้มีการยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แต่ได้ขอความร่วมมือและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรหนังสือพิมพ์ทั่วโลก หนังสือพิมพ์ที่ทรงอิทธิพลในหลายประเทศได้เขียนบทความสนับสนุนการต่อสู้ของนักหนังสือพิมพ์ไทยต่อเรื่องนี้อย่างเต็มที่

และในที่สุดรัฐบาลก็ตัดสินใจที่จะยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 อย่างฉับพลัน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2533 ให้ออกพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2533 ทำให้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ที่ใช้มากกว่า 14 ปี หมดสภาพลงในที่สุด

#### การควบคุมหนังสือพิมพ์โดยคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

การควบคุมหนังสือพิมพ์ในรูปของการใช้กฎหมาย โดยเฉพาะคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 นั้น จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลแต่ละชุดจะนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์แตกต่างกันออกไป เช่น ในสมัยของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีการใช้กฎหมายฉบับนี้สั่งปิดหนังสือพิมพ์ถึง 2 ครั้ง ในขณะที่รัฐบาลชุดอื่นไม่เคยมีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์เลยแม้แต่ครั้งเดียว อย่างมากก็แค่สั่งถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงการเปรียบเทียบการใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงการเปรียบเทียบการใช้ค่าสังคมนาฬการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลสมัยต่าง ๆ

รัฐบาล	การใช้ค่าสังคมนาฬการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับหนังสือพิมพ์								หมายเหตุ				
	ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	หนังสือพิมพ์	1	2	3	4	5		6	7	8	
ประเทศไทย	1	18 มกราคม 2520	ปริญา		*			*					ส่งปีค
	2	20 มกราคม 2520	แนวหน้าแห่งยุคเดลิวิวส์		*			*					ส่งตอน
	3	27 มกราคม 2520	ดาวดารายุคสยาม					*					ส่งตอน
	4	15 กุมภาพันธ์ 2520	บ้านเมือง					*					ส่งตอน
	5	16 กุมภาพันธ์ 2520	สยามรัฐ		*			*					ส่งตอน
	6	18 กุมภาพันธ์ 2520	เด่นสยาม					*					ส่งตอน
	7	25 มีนาคม 2520	การศุนคาราไทย			*		*					ส่งปีค
	8	31 มีนาคม 2520	ชาวไทย		*	*		*					ส่งตอน
	9	22 เมษายน 2520	เดลิโทม์					*					ส่งตอน
	10	22 มิถุนายน 2520	สยามรัฐ		*			*					ส่งตอน
	11	13 กรกฎาคม 2520	เสียงปวงชน						*				ส่งตอน
	12	13 สิงหาคม 2520	เสียงปวงชน						*				ส่งตอน
	13	18 สิงหาคม 2520	หลักเมืองสมัยไทยคดี						*				ส่งพักใช้
	14	2 กันยายน 2520	หลักเมืองสมัยไทยคดี						*				ส่งพักใช้
	15	1 ตุลาคม 2520	ตะวันสยาม		*				*				ส่งตอน
	16	14 ตุลาคม 2520	ตะวันออกบริษัทัน						*				ส่งตอน
	17	14 ตุลาคม 2520	ดาวสยาม						*				ส่งพักใช้
คิดเป็นร้อยละ	17/17				5/17	5/17	1/17	1/17	1/17	14/17			
	-100				29.41	29.41	5.88	5.88	5.88	82.35			



ตารางต่อ

รัฐบาล	การใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับหนังสือพิมพ์								หมายเหตุ			
	ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	หนังสือพิมพ์	1	2	3	4	5		6	7	8
น.น.ส.ใหญ่ น.ส.เป๊าะถ.ม.	1	31 มีนาคม 2525	ไทยรัฐ						*			ดักเตือน
	2	27 กันยายน 2525	หลักไท						*			ดักเตือน**
	3	13 ตุลาคม 2525	พญาครุฑ						*			ดักเตือน
	4	16 พฤศจิกายน 2525	มติชน						*			ดักเตือน
	5	16 พฤศจิกายน 2525	มหาชัย						*			ดักเตือน
	6	16 พฤศจิกายน 2525	สยามใหม่						*			ดักเตือน
	7	29 พฤศจิกายน 2525	แนวหน้า						*		*	ดักเตือน
	1	14 มกราคม 2526	สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์						*			ดักเตือน
	2	27 มกราคม 2526	ข่าวจตุรัส						*			ดักเตือน
	3	21 มีนาคม 2526	พญาครุฑ						*			ดักเตือน
	4	26 เมษายน 2526	มติชน						*			ดักเตือน
	5	2 พฤษภาคม 2526	มาตุภูมิ						*			ดักเตือน
	6	26 เมษายน 2526	วิเศษนิวส์						*			ดักเตือน
	7	26 ธันวาคม 2526	ไทยรัฐ						*			ดักเตือน
1	7 กันยายน 2527	แนวหน้า						*			ดักเตือน	
1	8 เมษายน 2528	ดาวสยาม						*			ดักเตือน	
1	6 มีนาคม 2530	ข่าวสด			*	*	*	*	*		สั่งถอน	
กติกเป็นร้อยละ	22/22			2/22		1/22	1/22		18/22	1/22	2/22	
	-100			9.09		4.54	4.54		81.81	4.54	9.09	

ดาววางต่อ

รัฐบาล	การใช้จ่ายค่าส่งคณະปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับหนังสือพิมพ์								หมายเหตุ			
	ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	หนังสือพิมพ์	1	2	3	4	5		6	7	8
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	1	6 ตุลาคม 2531	สยามรัฐ			*						ดักเตือน
	2	30 พฤศจิกายน 2531	ดาวสยาม						*			ดักเตือน
	3	16 ธันวาคม 2531	แนวหน้า						*			ดักเตือน
	1	14 กุมภาพันธ์ 2532	ดาวสยาม				*					ดักเตือน
	2	6 มิถุนายน 2532	มติชน						*			ดักเตือน
	3	...กรกฎาคม 2532	สยามรัฐ			*	*					ดักเตือน
	4	26 กันยายน 2532	แนวหน้า						*			ดักเตือน
	5	31 ตุลาคม 2532	มติชน						*			ดักเตือน
	6	...พฤศจิกายน 2532	เดลินิวส์						*			ดักเตือน
	7	14 ธันวาคม 2532	ดาวสยาม			*						ดักเตือน
	1	14 กุมภาพันธ์ 2533	แนวหน้า							*		ตั้งถอน
	2	21 มีนาคม 2533	พญาครุฑ							*	*	ดักเตือน
	3	...พฤศจิกายน 2533	ดาวสยาม							*	*	ดักเตือน
	4	9 พฤศจิกายน 2533	สยามรัฐ							*	*	ดักเตือน
5	9 พฤศจิกายน 2533	ไทยรัฐ							*	*	ดักเตือน	
6	9 พฤศจิกายน 2533	บ้านเมือง							*	*	ดักเตือน	
7	9 พฤศจิกายน 2533	เดลินิวส์							*	*	ดักเตือน	
8	9 พฤศจิกายน 2533	เดลินิวส์							*	*	ดักเตือน	
คิดเป็นร้อยละ	18/18					3/18	2/18		14/18	1/18		
	-100					16.66	11.11		77.77	5.55		

## คำอธิบายตาราง

ข้อหมายเลข 1 ถึง 8 หมายถึง

บทบัญญัติในคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ข้อ 2 ห้ามมิให้บุคคลใดพิมพ์ โฆษณา หรือแจกสิ่งพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ที่มี ลักษณะดังต่อไปนี้

1. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ หรือเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียง ประมาท ดูหมิ่น หรือเหยียดหยามพระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้ายเสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยามประเทศชาติ หรือปวงชนชาวไทย เป็นส่วนรวม หรือข้อความใดๆที่สามารถจะทำให้ต่างชาติเสื่อมความเชื่อถือไว้วางใจในประเทศไทย รัฐบาลไทย หรือคนไทยโดยทั่วไป
3. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้ายเสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยามรัฐบาลไทย หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลอย่างเคลือบคลุม โดยไม่แจ้งให้เห็นว่าได้กระทำผิด ในเรื่องใด
4. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการแสดงอย่างเคลือบคลุมว่า ได้มีความเสื่อมโทรม เลวทราม หรือเสียหาย ในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลโดยไม่แจ้งว่าเป็น เรื่องใดข้อใด

5. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการส่งเสริมในเกิดความนิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์ พอเห็นได้ว่าเป็นกลอุบายของคอมมิวนิสต์ เพื่อก่อวุ่นหรือบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ

6. ข้อความหรือรูปภาพหรือการพาดหัวหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นเท็จหรือในลักษณะที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจ หรือวิตกกังวล หรือเกิดความหวาดกลัว หรือข้อความ ในลักษณะซึ่งเป็นการปลุกปั่น ยุยง ให้เกิดความไม่สงบ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือข้อความทำนายในทางที่อาจก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ ประชาชนในโชคชะตาของบ้านเมือง

7. ข้อความหรือรูปภาพ ซึ่งมีลักษณะหยาบคาย หรือลามก หรือทำให้เสื่อมเสีย ศีลธรรม หรือวัฒนธรรมของชาติ

8. ข้อความ หรือรูปภาพซึ่งเป็นความลับของทางราชการ

ข้อหมายเหตุ

หมายถึง

คำสั่งที่เจ้าพนักงานการพิมพ์มีต่อหนังสือพิมพ์ ถ้าหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในข้อใดข้อหนึ่ง หรือหลาย ๆ ข้อ ซึ่งในตารางนี้ได้ระบุไว้ 4 รูปแบบด้วยกันคือ

1. คำสั่งปิดหนังสือพิมพ์



3. คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์
4. คำสั่งตัดเตือนหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น ๆ ให้พึงใช้ความระมัดระวังในการเผยแพร่ข่าวสาร โดยอย่าให้มีการกระทำในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีก
5. เครื่องหมายดอกจันทน์ (\*\*\*) เป็นสัญลักษณ์ที่ใช้แทนการฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 โดยไม่ได้ระบุนความผิดว่ามีลักษณะตรงกับข้อใด ในจำนวนข้อห้ามทั้ง 8 ข้อดังกล่าว

จากตารางพอที่จะสรุปได้ว่า การใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ในรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ได้แก่ รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พบว่ามีลักษณะแตกต่างกันในหลายประเด็น ดังนี้คือ

1. มาตรการที่รัฐบาลใช้ควบคุมหนังสือพิมพ์แตกต่างกัน คือ ในสมัยของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์ที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะการสั่งปิดหนังสือพิมพ์คิดเป็นร้อยละ 11.46 ส่วนการสั่งถอน และการสั่งพักใช้ใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์นั้นคิดเป็นร้อยละ 64.70 และร้อยละ 23.53 ตามลำดับ

ในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลได้ใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ในรูปของการสั่งถอนใบอนุญาตการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์เพียงมาตรการเดียวเท่านั้น

แต่มาตรการควบคุมหนังสือพิมพ์ลดความรุนแรงลง ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือ มีการสั่งตัดเตือนก่อนที่จะมีการสั่งถอนใบอนุญาตคิดเป็นร้อยละ 72.72 เมื่อเทียบกับการสั่งถอนใบอนุญาต มีเพียงร้อยละ 27.27 เท่านั้น ส่วนในสมัยพลเอกชาติชาย

ชุดหะวัน มีการดักเดือน 17 ครั้งจากทั้งหมด 18 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 94.45 และมีการส่งถอนใบอนุญาตเพียงครั้งเดียว

โดยสรุปสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถือได้ว่ามาตรการควบคุมหนังสือพิมพ์มีความรุนแรงมากที่สุด เนื่องจากมีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์ถึง 2 ครั้ง ในขณะที่สมัยอื่น ๆ มิได้มีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์เลย

2. ข้อกล่าวหาที่รัฐบาลแต่ละสมัยใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์แตกต่างกัน ดังนี้ ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร หนังสือพิมพ์โดนข้อกล่าวหามากกว่าสมัยอื่น ๆ กล่าวคือ การใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับหนังสือพิมพ์ทั้งหมด 17 ครั้ง โดนข้อกล่าวหามากกว่า 1 ข้อถึง 6 ครั้งด้วยกัน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ "ชาวไทย" โดนถึง 4 ข้อหา คือ ข้อ 2, 3, 4 และ 6

ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หนังสือพิมพ์โดนข้อกล่าวหาเพียงข้อเดียว คือ ข้อ 6

ส่วนในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีการใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ทั้งหมด 22 ครั้งนั้น มีจำนวน 2 ครั้งที่ใช้มากกว่า 1 ข้อหา คือ หนังสือพิมพ์ "สยามนิกร" โดนข้อ 3, ข้อ 6 และข้อ 8 หนังสือพิมพ์ "ชาวสด" โดนข้อ 3, ข้อ 4 และข้อ 6

สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในจำนวน 18 ครั้งที่รัฐบาลใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับหนังสือพิมพ์ มีเพียง 1 ครั้งเท่านั้นที่หนังสือพิมพ์โดนข้อกล่าวหามากกว่า 1 ข้อ คือ หนังสือพิมพ์ "สยามรัฐ" โดนข้อ 3 และข้อ 4

โดยสรุป หนังสือพิมพ์ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดนข้อกล่าวหามากที่สุด และเป็นรัฐบาลเดียวที่ใช้ข้อ 5 ซึ่งว่าด้วยเรื่องคอมมิวนิสต์กับหนังสือพิมพ์ ส่วนรัฐบาลอื่นข้อแตกต่างที่พบก็คือ ในรัฐบาลพลเอกเปรม มีการใช้ข้อ 8 ว่าด้วยเรื่องความลับของทางราชการถึง 2 ครั้ง และในสมัยพลเอกชาติชาย มีการใช้ข้อ 7 เกี่ยวกับเรื่องลามก หรือเสื่อมเสียวัฒนธรรมของชาติ กับหนังสือพิมพ์ 1 ครั้ง

แตกต่างกันพบก็คือ ในรัฐบาลพลเอกเปรม มีการใช้ข้อ 8 ว่าด้วยเรื่องความลับของทางราชการ ถึง 2 ครั้ง และในสมัยพลเอกชาติชาย มีการใช้ข้อ 7 เกี่ยวกับเรื่องลามก หรือเสื่อมเสีย วัฒนธรรมของชาติ กับหนังสือพิมพ์ 1 ครั้ง

ส่วนจำนวนครั้งของการใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับหนังสือพิมพ์ในรัฐบาลแต่ละชุดนั้น หากจะนำมาใช้เป็นตัวตัดสินว่ารัฐบาลใดเผด็จการมากที่สุด หรือ รัฐบาลใดให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์มากที่สุดก็คงจะไม่สุ่มเหมาะสมควร เนื่องจากมีปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่เข้ามามีผลต่อการใช้กฎหมายฉบับนี้ เช่น ระยะเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านไม่เท่ากัน สภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงไป และความไม่รับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ล้วนผูกพันเป็นลูกโซ่ที่วางอยู่ในลักษณะค่อนข้างจะสลับซับซ้อน และยากจะสืบสาวให้เห็นต้น และปลายอย่างชัดเจนได้

#### ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการควบคุมหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะกฎหมายพิเศษคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมานานถึง 14 ปี ตั้งแต่มีการประกาศใช้หนังสือพิมพ์ต่างพยายามที่จะเรียกร้อง เพื่อให้มีการยกเลิก แต่ก็ต้องประสบปัญหามากมาย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าปัจจุบันคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 จะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่เชื่อว่าการควบคุมหนังสือพิมพ์จะหมดไป เพราะยังคงมีกฎหมายการพิมพ์ที่ใช้ควบคุมหนังสือพิมพ์อยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ยังค้างการพิจารณา ผู้วิจัยก็ขอเสนอแนะข้อคิดเห็นบางอย่างซึ่งอาจจะช่วยให้การควบคุมหนังสือพิมพ์ลดน้อยลงไปได้บ้าง ดังนี้

1. ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ควรจะสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่คณะ สมาคมต่าง ๆ ที่มีอยู่ขณะนี้ น่าจะมีการรวมตัวกันให้เป็นหนึ่งเดียวอย่างมีเอกภาพ เพื่อสร้างจุดยืนให้เกิดขึ้นแก่คนในวงการหนังสือพิมพ์

2. ในการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมา เพื่อใช้ในการควบคุมกันเองของหนังสือพิมพ์นั้น ควรจะมีการศึกษาถึงรายละเอียดของการจัดตั้งให้ถ่องแท้เสียก่อน เพราะ

การลอกเลียนแบบจากประเทศอื่นที่เขาใช้กันได้อลนั้น ไม่ใช่วิถีทางที่ถูกต้อง เนื่องจากแต่ละประเทศจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปไม่ว่าจะเป็นทางด้านภูมิประเทศ ลักษณะของประชากรภายในประเทศ หรือแม้แต่ลักษณะการปกครอง เพราะฉะนั้นผู้ประกอบการวิชาชีพ หนังสือพิมพ์ควรจะรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายและหาข้อสรุปที่ดีที่สุดให้ได้ ก่อนที่จะมีการนำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

3. การควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลนั้น รัฐบาลควรจะให้ความสนใจในแง่ปัญหาความไม่รับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ที่มีต่อประชาชนมากกว่าเสถียรภาพของตัวเอง เช่น การเสนอภาพข่าวที่ยั่วยุอารมณ์ การตอบปัญหาทางเพศ ข่าวซุบซิบนินทาบุคคลในสังคม เป็นต้น โดยที่รัฐบาลน่าจะใช้กฎหมายการพิมพ์ที่มีอยู่นั้นควบคุมหนังสือพิมพ์ เพื่อคุณภาพและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนมากกว่า