



การเคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง กระบวนการต่าง ๆ ของการเคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว ได้เข้าไปมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลต่อขั้นตอนใดบ้างของการกำหนดนโยบาย ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ การออกกฎหมาย กลุ่มฯ ใช้และมีช่องทางอะไรบ้างในการผลักดัน และเพื่อความเข้าใจต่อปัญหาการวิจัยนี้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ก่อนอื่นผู้วิจัยจะกล่าวถึง ที่มาและผลกระทบของกฎหมายด้านการพิมพ์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไว้เป็นพื้นฐานดังนี้

ความเป็นมาและการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 (ปร. 42)

หลังจากเกิดเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ยังผลให้มีการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจทางการเมืองอย่างขนานใหญ่ เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากความสัมพันธ์ทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงจากอำนาจเผด็จการนิยมไปสู่ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่แล้ว บรรดาสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอื่น ๆ ก็ได้รับผลให้มีการพัฒนาไปด้วย สถาบันที่โดดเด่นขึ้นมาสถาบันหนึ่ง ได้แก่ หนังสือพิมพ์ ซึ่งมีพัฒนาการเติบโตควบคู่มาอย่างใกล้ชิดกับพัฒนาการทางการเมืองไทย

หนังสือพิมพ์ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้น ค่อนข้างจะตกอยู่ภายใต้การกดขี่ของรัฐบาล และถูกกีดกันต่าง ๆ นานา จนทำให้เสรีภาพของการประกอบอาชีพดังกล่าวถูกคุกคามอย่างมาก จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หนังสือพิมพ์จึงมีเสรีภาพมากขึ้น ทั้งด้านการเปิดโอกาสให้มีการออกหนังสือพิมพ์ได้ง่ายขึ้น โดยรัฐบาลไม่ได้ทำการควบคุมอย่างเข้มงวดเหมือนเดิม ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2516-2520 มีการขจัด

ทะเบียนออกหนังสือพิมพ์ถึง 853 ฉบับ เป็นประเภทหนังสือพิมพ์รายวันเสีย 177 ฉบับ¹ นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ยังได้รับการผ่อนปรนจากรัฐบาลให้มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม เช่น การไม่ตรวจข่าว ไม่เซ็นเซอร์ เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายควบคุมหนังสือพิมพ์จะยังคงอยู่

อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์หลัง 14 ตุลาคม 2516 ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลยุคหลังอ้างความจำเป็นต้องควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดมากขึ้น เพราะเหตุว่า มีนักหนังสือพิมพ์บางกลุ่มใช้เสรีภาพอย่างเกินขอบเขตในการเขียนเสียดสี กล่าวหา และประชดประชันอย่างขาดหลักฐาน และขาดความสำนึกในจริยธรรมของวิชาชีพหนังสือพิมพ์²

ดังนั้น การใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ชุดหลัง 14 ตุลาคม 2516 จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของการปลุกเร้าให้เกิดการแตกแยกทางความคิดของประชาชน ให้มีความชัดเจนขึ้น กลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงขึ้น ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตย อันได้แก่ นิสิต นักศึกษา หนังสือพิมพ์ ผู้ใช้แรงงาน กับกลุ่มอนุรักษ์ อันได้แก่ ทหาร ชนชั้นสูง และประชาชน จัดตั้งโดยกลุ่มอนุรักษ์นิยม จนนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง³ และการเข้ามาบีบคั้นของกลุ่มชนชั้นนำราชการและกลุ่มอนุรักษ์นิยมอีกครั้ง โดยการรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นผลให้การใช้เสรีภาพอย่างเฟื่องฟูของหนังสือพิมพ์ต้องยุติลง เมื่อคณะปฏิรูปได้มีการประกาศคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองฉบับที่ 42 ขึ้น ได้มุ่งเป้าหมายในการควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด ทั้งนี้เพราะ

¹วิลาสินี พิพิธกุล. "ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่มีผลกระทบต่อหนังสือพิมพ์." สื่อมวลชนปริทัศน์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2530) : 17

²เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ช้อยนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2530), หน้า 143.

ว่า กลุ่มขึ้นครองอำนาจใหม่ได้เล็งเห็นถึงภัยของการใช้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่คุกคามพวกตนมาโดยตลอด ประกอบกับสภาพการณ์ของหนังสือพิมพ์ในช่วงหลัง 14 ตุลาคม ก็มีบางด้านที่เป็นมูลเหตุให้รัฐบาล ธานินทร์ กรัยวิเชียร ต้องดำเนินนโยบายต่อหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดและรัดกุม เป็นต้นว่า มีหนังสือพิมพ์ที่รัฐบาลเห็นว่าขาดมาตรฐาน ขาดความรับผิดชอบอยู่เป็นอันมาก ดังนั้น หลังการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองฉบับที่ 42 รัฐบาลก็ได้ดำเนินการสั่งปิดและลงโทษหนังสือพิมพ์เป็นจำนวนมากและบ่อยครั้งมากขึ้น ด้วยข้อหาที่สามารถตั้งได้ "ครอบจักรวาล"⁴ นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการควบคุมการให้ข่าวสารของทางราชการต่อหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดอีกด้วย ทำให้หนังสือพิมพ์ส่วนมากไม่สามารถเสาะหาและเผยแพร่ข่าวสารของทางราชการได้อย่างตรงไปตรงมาและเป็นจริง รวมทั้งไม่กล้าวิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 (ปร. 42)

ในบรรดากฎหมายที่บรรดาผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์กล่าวขวัญถึงกันมากมามีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของ "ปร. 42" ซึ่งฉบับหลังนี้นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากที่สุดว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างมากมาย ต้นเค้าของคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับดังกล่าวนี้มาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ซึ่งออกประกาศใช้สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อครั้งทำการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2500 ซึ่งได้มีการเพิ่มเติมสาระเล็กน้อยเพื่อให้กินความหมายกว้างกว่าฉบับเดิม โดยให้เติมคำว่า "รูปภาพ" เข้าไปด้วย ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ใช้คำว่า "ข้อความ" เพียงอย่างเดียว

⁴ระวีวรรณ ประกอบผล, "สื่อมวลชนกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 50.

สาระสำคัญของคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานของหนังสือพิมพ์มีดังนี้ คือ⁵

ห้ามมิให้หนังสือพิมพ์โฆษณาข้อความหรือลงรูปภาพต่อไปนี้

1. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ หรือเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียงประมาท ดูหมิ่นหรือเหยียดหยามพระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยามประเทศชาติ หรือปวงชนชาวไทยเป็นส่วนรวม หรือข้อความใด ๆ ที่สามารถจะทำให้ต่างชาติเสื่อมความเชื่อถือไว้วางใจในประเทศไทย รัฐบาลไทย หรือคนไทยโดยทั่วไป
3. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการกล่าวร้าย เสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยามรัฐบาลไทยหรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลอย่างเคลือบคลุม โดยไม่แจ้งให้เห็นว่าได้ทำผิดในเรื่องใด
4. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการแสดงอย่างเคลือบคลุมว่า ได้มีความเสื่อมโทรม เลวทราม หรือผิดร้ายเสียหายในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล โดยไม่แสดงว่าเป็นเรื่องใดข้อใด
5. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความนิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือพอเห็นได้ว่าเป็นกลอุบายของคอมมิวนิสต์เพื่อก่อความหรือบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ
6. ข้อความหรือรูปภาพหรือการพาดหัวหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นเท็จหรือในลักษณะที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจ หรือวิตกกังวลหรือเกิดความหวาดกลัว หรือข้อความในลักษณะซึ่งเป็นการปลุกปั่นหรือยุยงให้เกิดความไม่สงบหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือข้อความทำนายในทางที่อาจก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนในโชคชะตาของบ้านเมือง
7. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งมีลักษณะหยาบคายหรือลามก หรือทำให้เสื่อมเสียศีลธรรมหรือวัฒนธรรมของชาติ

⁵ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 1 ฉบับที่ 49 (2-8 ธันวาคม 2519) : 1183-1184.

8. ข้อความหรือรูปภาพซึ่งเป็นความลับของทางราชการ

จากข้อกำหนดทั้ง 8 ข้อนี้ ทำให้เห็นว่ามาตรการที่กำหนดขึ้นตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 นี้ เป็นมาตรการที่กินความหมายกว้างขวางมาก ยากที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ลงไปได้ว่ามาตรการเหล่านี้มีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร อีกทั้งยังได้ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานการพิมพ์พิจารณาถ่ายทอดความผิดของหนังสือพิมพ์ด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ข้อกำหนดในข้อที่ 6 ที่ว่า

"ข้อความหรือรูปภาพหรือการพาดหัวหนังสือพิมพ์ในลักษณะที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจ หรือวิตกกังวลหรือเกิดความหวาดกลัว หรือข้อความในลักษณะซึ่งเป็นการปลุกปั่นหรือยุยงให้เกิดความไม่สงบหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือข้อความทำนายนายในทางที่อาจก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนในโชคชะตาของบ้านเมือง"⁶

จะเห็นว่าข้อความที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ ไม่สามารถที่จะหาหลักเกณฑ์ที่แน่นอนมาเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยได้ เพราะข้อความดังกล่าวเป็นการกล่าวความอย่างกว้าง ๆ และสามารถที่จะตีความให้คล้อยตามข้อความนั้นได้ง่าย

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่เจ้าพนักงานการพิมพ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตามกฎหมายนี้ การวินิจฉัยชี้ขาดของเจ้าพนักงานการพิมพ์ตามมาตรการเหล่านี้มีลักษณะ เป็นการใช้ "ดุลยพินิจ" โดยแท้ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่ไม่สามารถหาข้อกำหนดกฎเกณฑ์มาเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจวินิจฉัยได้นั่นเอง ดังนั้นจุดสำคัญในการตัดสินความผิดของหนังสือพิมพ์จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงานการพิมพ์แต่เพียงผู้เดียว

กรณีปัญหาที่เป็นตัวอย่างสะท้อนการให้อำนาจอย่างมากมายแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์อีกเรื่องก็คือ การปิดหนังสือพิมพ์โดยเจ้าพนักงานการพิมพ์เพื่อประกอบการพิจารณาข้อกำหนดในการจำกัดเสรีภาพหนังสือพิมพ์ทั้ง 8 ข้อ

⁶สยามจดหมายเหตุ, หน้า 1183.

เจ้าพนักงานการพิมพ์กรุงเทพมหานครสั่งถอนใบอนุญาตการเป็นบรรณาธิการผู้พิมพ์
ผู้โฆษณา และเจ้าของหนังสือพิมพ์

1. หนังสือพิมพ์ "บ้านเมือง" ฉบับวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2520 ซึ่งพาดหัวข่าวว่า
"ลาวบุกชายแดนไทย ย้ายแบบเขมรคอมมิวนิสต์ ก่อขบวนสงครามย้ายไทยอีก
คราวนี้เป็นสงครามย้ายไทยอีกด้านลาวริมฝั่งไทยจังหวัดหนองคาย"

และฉบับวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2520 ซึ่งพาดหัวข่าวว่า
"ลาวถล่มชายแดนสู้กันหนัก 2 ชั่วโมง เข้ายึดคอนแดง ลาวไทยชิดกันแล้ว
ชายแดนจังหวัดเลย"

การลงพิมพ์ข้อความของหนังสือพิมพ์บ้านเมืองทั้งสองฉบับ เจ้าพนักงานการพิมพ์
ถือว่าเป็นการโฆษณาพาดหัวข่าวข้อความที่เป็นเท็จ หรือในลักษณะที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความ
ตื่นตกใจ หรือวิตกกังวลหรือเกิดความหวาดกลัว ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ข้อ 2 อนุ 6 อธิบดีกรมตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์
กรุงเทพมหานครจึงใช้อำนาจตามมาตรา 36 อนุ 3 ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484
สั่งถอนใบอนุญาตดังกล่าวข้างต้น

2. หนังสือพิมพ์ "บ้านเมือง" ฉบับวันที่ 1 ธันวาคม 2523 ซึ่งพาดหัวข่าวว่า
"เปิดโปงโกยกินน้ำตาลรัฐ ฝ่าฝืนกฎหมายกันอื้อ กักบั้นขึ้น กก. 30" และเนื้อข่าวมีใจความสรุป
ได้ว่า เปิดโปงบัญชีส่งน้ำตาลนอกเข้ามาในแบบซื้อขาย รัฐบาลต้องสูญเสียอย่างมหาศาล มีหน้า
ขน้ำตาลที่ส่งจากนอกเข้ามาทางโรงงานน้ำอัดลมที่บัญชีเป็นประธานซื้อไปถึงสามแสนกระสอบใน
กก. ละ 8 บาท พอมีการสั่งขึ้นราคาน้ำตาลดูเดียว บริษัทนั้นกำไรทันที 150 ล้านบาท การ
โฆษณาและการพาดหัวข่าวหนังสือพิมพ์ดังกล่าว นอกจากจะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของ
รัฐบาลและอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติ
การพิมพ์ พ.ศ. 2484 แล้วยังเข้าลักษณะเป็นการโฆษณาข้อความและการพาดหัวข่าวซึ่งเป็นเท็จ
ทั้งยังเป็นการกล่าวร้ายเสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยามรัฐบาลไทยอย่างเคลือบคลุม โดยไม่แจ้งให้เห็น
ว่าได้ทำผิดในเรื่องใด อันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ข้อ
2(3), (4) และข้อ 4 อธิบดีกรมตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์กรุงเทพมหานคร จึงสั่ง
ถอนใบอนุญาตดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

3. หนังสือพิมพ์ "สยามนิกร" รายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 29 พฤศจิกายน 2523 ได้ลงพิมพ์โฆษณาบทความเรื่อง "ระเบิดสรรพาวุธ วินาศกรรม" และฉบับวันที่ 6 ธันวาคม 2523 ลงพิมพ์โฆษณาบทความเรื่อง "ต่ออายุ ผบ.ทบ. กรมสนองกองทัพบก" เจ้าพนักงานการพิมพ์ได้สรุปว่า ข้อความในบทความทั้งสองเรื่องเข้าลักษณะเป็นการกล่าวร้ายเสียชื่อเสียงหรือเหยียดหยามรัฐบาลอย่างเคลือบคลุม บางส่วนบางตอนเป็นเท็จ บางส่วนก็เป็นการโฆษณาความลับของทางราชการ อันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ข้อ 2(3), (6), (8) และ ข้อ 4 และเข้าลักษณะอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 อีกด้วย เจ้าพนักงานการพิมพ์กรุงเทพมหานครจึงอาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 สั่งถอนใบอนุญาตหนังสือพิมพ์ดังกล่าว

จากเหตุสองประการดังกล่าวจึงเป็นจุดทำให้กฎหมายฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีตลอดมาเช่นเดียวกับคำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 การวิพากษ์วิจารณ์และการโจมตีดังกล่าวได้เป็นไปอย่างกว้างขวางในกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นผู้ได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรง กลุ่มนักกฎหมาย ตลอดจนประชาชนทั่วไป เป็นต้น⁷ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้วิพากษ์วิจารณ์ไปในทำนองเดียวกันว่า คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างมากมายและเข้มงวด สมควรที่จะทำการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เสีย

หนังสือพิมพ์ใดที่ลงโฆษณาข้อความหรือรูปภาพอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวมาข้างต้น เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจออกคำเตือนเป็นหนังสือ และอาจสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องในกรณีที่อาจแก้ไขได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานการพิมพ์ได้มีหนังสือเตือนไปแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่าหนังสือ

⁷ ทัศน ธีระเจริญ, "กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 256.

พิมพ์นั้นยังลงโฆษณาข้อความหรือรูปภาพผ่านข้อกำหนดซ้ำอีก ไม่ว่าจะเป็นการผ่านในเรื่องเดียวกันหรือไม่ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานการพิมพ์สั่งให้แก้ไข แต่นั่งสือพิมพ์นั้นไม่แก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจสั่งถอนใบอนุญาตเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์นั้นได้

ผู้ถูกสั่งถอนใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และให้ถือคำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นที่สุดในกฎหมายฉบับนี้มิได้บัญญัติถึงกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานการพิมพ์ว่าจะมีผลให้หยุดการบังคับตามคำสั่งหรือไม่ เมื่อมิได้กำหนดไว้จึงต้องตีความเป็นว่า การอุทธรณ์ไม่มีผลให้เป็นการหยุดการบังคับตามคำสั่ง เช่นเดียวกันกับที่กำหนดในพระราชบัญญัติการพิมพ์ด้วย

กรณีตัวอย่าง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจอย่าง "ไร้ขอบเขต" ของกลไกรัฐบาล ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การประกอบอาชีพด้านหนังสือพิมพ์ไม่มีเสถียรภาพหรือความมั่นคง ไม่เป็นตัวของตัวเอง เหตุเพราะเกรงว่าหากพลาดพลั้งไปถูกสั่งปิดหรือถอนใบอนุญาต โอกาสจะเปิดดำเนินการได้ก็ยากลำบากขึ้น เป็นผลพลอยให้หนังสือพิมพ์ไม่สามารถทำหน้าที่สื่อมวลชนได้อย่างบริบูรณ์ เพราะต้องคอยระมัดระวังไม่กล่าววิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างตรงไปตรงมา แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาสาธารณะ หรือเป็นประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยตรง⁸

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลนั้น เป็นการควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งบรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต่างก็มีความเห็นทำนองเดียวกันว่า เป็นการควบคุมที่ไม่เป็นธรรม ครอบงำที่กฎหมายยังอยู่ แม้ว่ารัฐบาลแต่ละสมัยจะมีนโยบายผ่อนปรนต่อหนังสือพิมพ์ไปบ้างก็ตาม แต่กฎหมายนั้นก็ยังมีอำนาจเหมือนตามที่วางอยู่ ผู้มีอำนาจสามารถนำขึ้นมาใช้ได้ทุกเมื่อ

⁸ทองใบ ทองบาวน์, "สภาพสิทธิมนุษยชนหลัง 14 ตุลาคม 2516," ใน คลื่นแห่งทศวรรษ, บัณฑิต ธรรมศรัทธิน. บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เอ็ดสันเพรสโปรดักส์, 2526), หน้า 161.

ดังนั้น ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยกลไกทางการบริหารและกฎหมายต่อหนังสือพิมพ์ นักหนังสือพิมพ์ได้พยายามที่จะเรียกร้องให้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้วข้างต้นมาโดยตลอด พร้อม ๆ กับการปรับปรุงตัวเองของหนังสือพิมพ์ให้มีความรับผิดชอบและมีเหตุมีผลในการเสนอข่าวสารมากขึ้น ซึ่งความพยายามในการเรียกร้องให้มีการยกเลิกกฎหมายได้มีการผลักดันกันมาอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านสมาคมวิชาชีพทางหนังสือพิมพ์และกลุ่มแกนนำที่สำคัญ ดังจะได้กล่าวต่อไป

กระบวนการของการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์

จากกรอบความคิดของการวิจัยในบทที่ 2 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการกำหนดนโยบายนั้น โดยทั่วไปแล้วมีอยู่ด้วยกัน 5 ขั้นตอน คือ การริเริ่มนโยบาย การร่างนโยบาย การให้สาธารณะชนเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบาย การยกร่างนโยบายขึ้นสุดท้าย และการประเมินผลนโยบาย ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเอากระบวนการดังกล่าวมาเป็นแนวในการพิจารณา เพื่อชี้ให้เห็นถึงกระบวนการการเข้ามีส่วนร่วมในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของกลุ่มผลประโยชน์หนังสือพิมพ์ โดยประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ ๆ คือ การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในวุฒิสภา และในรัฐสภา โดยคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา

การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์

การริเริ่มที่จะให้มีการร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่เพื่อยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 และกฎหมายการพิมพ์ที่ล้าสมัยมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 โดยในครั้งนั้นสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย โดยการนำของ นางเสริมศรี เอกชัย นายกสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้ริเริ่มให้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องกับรัฐบาล โดยร่วมกับนายกสมาคมนักประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย อีก 4 สมาคม จัดทำเป็นข้อเสนอ 4 ข้อ คือ

1. ขอให้รัฐบาลพิจารณาแก้ไขคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องทุกฉบับที่มีบทบัญญัติห้ามเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ เพราะมีกฎหมายพิมพ์อื่น ๆ อยู่แล้ว

2. ขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่อาศัยแนวร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ โดยให้มีบทบัญญัติจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ ซึ่งสถาบันหนังสือพิมพ์ได้วางเอาไว้ กับให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายรวมทั้งผู้แทนสภาการหนังสือพิมพ์ร่วมกันพิจารณาด้วย

3. ขอให้การพิจารณาถึงวิธีการที่จะให้มีการยกเลิกคณะกรรมการที่ปรึกษา แก่เจ้าพนักงานการพิมพ์⁹ เพราะไม่เอื้ออำนวยต่อความเข้าใจอันดี ระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ และกับประชาชน

4. ขอให้พิจารณาละเว้นการลงโทษด้วยการปิดหนังสือพิมพ์ เพราะเป็นการทำลายการลงทุนและสร้างความเดือดร้อนแก่คนจำนวนมาก¹⁰

ข้อเสนอดังกล่าวของสมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ทั้ง 5 สมาคม ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่อย่างใด จึงเป็นผลให้ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างเข้มงวดต่อไป อย่างไรก็ตาม การริเริ่มการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์หนังสือพิมพ์ ก็ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการระดมกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ จนนำไปสู่การขยายแนวร่วมกลุ่มผลประโยชน์ออกไปอีก ดังนั้นในวันที่ 24 มิถุนายน 2523 กลุ่มผลประโยชน์สมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ทั้ง 8 สมาคม จึงรวมตัวกันขึ้นเป็น "สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย" ทั้งนี้เพื่อที่จะให้มีองค์กรกลางในการรวบรวมและผลักดันข้อเรียกร้องของ

⁹ คณะที่ปรึกษานี้ ตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เพื่อเป็นตัวแทนของเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการสอดส่องดูแลความประพฤติของหนังสือพิมพ์

¹⁰ อวุธ, นามแฝง, "ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ (ฉบับใหม่) กับสภาการหนังสือพิมพ์." วารสาร ส.น.ท. ฉบับเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 5 รอบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (5 ธันวาคม 2530) : 78.

กลุ่ม ซึ่งก็ปรากฏว่า นายกิตติ ชูพิณิจ ประธานสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยคนแรก ได้ทำริเริ่มที่จะให้มีการร่างกฎหมายการพิมพ์ฉบับใหม่ขึ้น เพื่อที่จะใช้เป็นแบบแผนของข้อเสนอของกลุ่มต่อรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในสมัยของ นายกำแหง ภริตานนท์ อดีตนายกสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานสมาพันธ์ เขาได้เสนอให้มีการจัดสัมมนาขึ้นในปี พ.ศ. 2525 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ และเป็นการขึงเสียงสนับสนุน ตลอดจนท่าทีของรัฐบาล อีกด้านหนึ่งด้วย กิจกรรมการรวบรวมข้อเรียกร้องดังกล่าว สมาพันธ์ได้กระทำอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525-2527 ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2526 กลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ก็มีช่องทางที่จะผลักดันข้อเรียกร้องของตนในกระบวนการกำหนดนโยบายขึ้นมา เมื่อ นายสุนทร ทาช้าย นักหนังสือพิมพ์หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ นายสมาคมนักข่าว ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา พรรคกิจสังคม นายสุนทรจึงนำเอาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์เสนอเข้าสู่สภา แต่ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการ จึงมีผลให้ร่างฯ ของนายสุนทร ต้องตกไป

จากที่กล่าวมาแล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่า การริเริ่มนโยบาย ในระดับกลุ่มผลประโยชน์หนังสือพิมพ์ ได้มีความพยายามที่จะสร้างความยอมรับและการสนับสนุนภายในกลุ่มองค์กรผลประโยชน์ด้วยกันที่มีอยู่หลากหลายได้ระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากว่าแก่นนำของการผลักดันนโยบายยังอยู่ที่กรรมการสมาพันธ์ฯ บางคน ซึ่งมีขีดความสามารถด้านการนำ และการสร้างเอกภาพทางความคิดได้ระดับหนึ่ง ส่วนการผลักดันต่อกระบวนการตัดสินใจนั้น ยังไม่ได้ทำอย่างเป็นกระบวนการ กล่าวคือ กลุ่มอาศัยตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มในรัฐสภา เป็นผู้เข้าไปริเริ่มการผลักดัน จึงทำให้ไม่สามารถที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อองค์กรตัดสินใจได้ ทั้งนี้เพราะการอิงตัวบุคคลมีความเสี่ยงสูง ในสภาพของการแปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็วทางการเมือง เพราะเหตุว่าบุคคลผู้เข้าไปมีบทบาทผลักดันในองค์กรตัดสินใจนั้น อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกก็ได้ จึงย่อมจะมีผลทำให้กลุ่มขาดกำลังในการผลักดันไปในที่สุด ปัญหาดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นเมื่อ นายสุนทร ทาช้าย ไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2526 กลุ่มจึงได้หันไปทบทวนวิธีการผลักดันข้อเรียกร้องโดยได้มีการทำการปรับปรุงวิธีการและช่องทางที่เหมาะสมขึ้น ดังจะได้กล่าวต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์อีกครั้ง ซึ่งผ่านการรับหลักการในวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2528 โดยประกอบด้วย 3 ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคือ "ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ....." ของ นายทวี ไกรคุปต์ ส.ส.ราชบุรี (พรรคชาติไทย) "ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ....." (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ....." (นายจรัส ฟ้าช่วย ส.ส.เพชรบูรณ์ (พรรคกิจสังคม) กับคณะ เป็นผู้เสนอ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 ร่างดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่า โดยหลักการแล้วมีความคล้ายคลึงกัน คือ ให้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าที่ล้าสมัยและไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 (ปร. 42) ซึ่งร่างของนายจรัส ฟ้าช่วย และร่างของนายทวี ไกรคุปต์ นั้น ต่างก็มีเค้าโครงร่างเดิมมาจากร่างของนายสุนทร ทาช้าย ซึ่งตกไปเมื่อ พ.ศ. 2526 แต่ก็มี ความต่างกัน ในสาระบางอย่าง เช่น ของนายทวี มุ่งให้มีการยกเลิก ปร. 42 เพียงอย่างเดียว นายจรัส มุ่งให้มีกฎหมายการพิมพ์ใหม่ที่ให้ยกเลิกกฎหมายเก่าทั้งหมด และให้มีองค์กรของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในการควบคุมกันเอง ส่วนร่างของรัฐบาลนั้น มีเค้าโครงมาจากพระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 บวกกับ ปร. 42 และสาระใหม่เรื่องสภาการหนังสือพิมพ์ และกรรมการจรรยาบรรณ¹¹

การที่มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คล้ายคลึงกันพร้อมกันทั้ง 3 ร่าง สะท้อนให้เห็นถึงการแสดงออกซึ่งบทบาทต่าง ๆ กัน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ และยังทำให้มองเห็นได้ว่า ในองค์กรดังกล่าว ได้มีการให้น้ำหนักความสำคัญต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ต่างกันออกไปด้วย ดังนั้นจึงมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ทั้ง 3 ร่าง โดยก่อนการรับหลักการ ได้มีการอภิปรายกันพอสมควร ส่วนใหญ่ได้อภิปรายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของ นายจรัส ฟ้าช่วย และแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับร่างของรัฐบาล ผู้อภิปรายคนสำคัญ ได้แก่ จ.ส.อ.ทรงธรรม ปัญญาดี พรรคชาติไทย

¹¹ไทยรัฐ. (14 มิถุนายน 2528) : 1, 20.

นายไกรสร ตันติพงศ์ พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น ดังนั้นภายหลังจากอภิปรายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จึงลงมติรับหลักการทั้งสามร่าง โดยยึดถือเอาร่างของนายจรัส พัวช่วย เป็นหลัก และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ขึ้น จำนวน 25 คน โดยกำหนดให้มีการแปรญัตติภายใน 7 วัน

คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทน 17 คน ตัวแทนรัฐบาล 4 คน และตัวแทนฝ่ายหนังสือพิมพ์ 4 คน ซึ่งได้แก่ นายมานิต สุขสมจิตร และนายสุนทร ทาช้าย จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ นายพงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร จากหนังสือพิมพ์มติชน และนายสมเจตน์ วัฒนาธร จากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ที่ประชุมคณะกรรมการได้เลือกนายจรัส พัวช่วยเป็นประธานกรรมการ นายสุทัศน์ เงินหมื่น เป็นรองประธาน นายสุนทร ทาช้าย เป็นเลขานุการ นายทวี ไกรคุปต์ เป็นโฆษก และนางสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นผู้ช่วยโฆษก การพิจารณาในชั้นแปรญัตติ มีผู้เสนอแปรญัตติเพียงรายเดียว คือ นายสนั่น ศิลปบรรเลง ส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคประชากรไทย ได้ขอแปรญัตติ 12 มาตรา แต่เมื่อกรรมการได้ขอแก้ไขไปก่อนและได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ คณะกรรมการจึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ฉบับที่ผ่านการพิจารณาแล้วไปให้สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2528 และได้รับการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญเมื่อวันศุกร์ที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2528¹² แต่เนื่องจากการเปิดสมัยประชุมขณะนั้นเป็นการเปิดเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2529 ซึ่งมีระยะเวลาสั้นมาก ประกอบกับมีร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาประมาณ 100 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้นจึงยังมิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จนกระทั่งมีการยุบสภา ในเดือนเมษายน 2529 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีอันต้องตกไป

¹²ปรางทิพย์ ดาวเรือง, "พระราชบัญญัติการพิมพ์กับสภาการหนังสือพิมพ์,"

สื่อมวลชนปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (กุมภาพันธ์ 2529) : 6

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ มีความตื่นตัวอย่างค่อนข้างมาก ที่จะทำการผลักดันให้สามารถผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปได้ โดยตั้งแต่ขั้นตอนของการริเริ่ม สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย และสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์อื่น ๆ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เพื่อผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีนายมานิจ สุขสมจิตร เป็นประธาน มีหน้าที่ในการประชุมทำความเข้าใจและรับฟังคำแนะนำจากผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อระดมความคิดเห็นและการสนับสนุน นอกจากนั้นยังมีหน้าที่กระตุ้นให้นักศึกษา ปัญญาชน ร่วมกันเคลื่อนไหว ซึ่งก็ปรากฏว่า ได้มีการรณรงค์สนับสนุน และจัดอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวอยู่หลายครั้ง อาทิเช่น การอภิปรายเรื่อง "พระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่" ในเดือนกันยายน 2526 การร่วมกันแถลงการณ์จุดยืนของสมาคมของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ในนามสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ที่จะสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของนายจรัส พัวช่วย และคัดค้านร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของรัฐบาล¹³

นอกจากนี้ ภายหลังจากการรับร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 13 มิถุนายน 2528 สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์และสมาคมนักข่าวฯ ได้มีการจัดการประชุมตัวแทนองค์กรผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ บรรณาธิการ นักเขียน และนักข่าว เพื่อระดมความคิดเห็นเสนอผ่านกรรมาธิการที่เป็นผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ทั้ง 4 คน พร้อมทั้งได้ใช้จุลสารนักข่าวเป็นสื่อในการเสนอความเคลื่อนไหวให้ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ทราบ และนำความคิดเห็นของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ให้กรรมาธิการและสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง¹⁴ ซึ่งก็มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยอมรับและแสดงความสนับสนุนอย่างกว้างขวางมากขึ้น จนทำให้มีความเชื่อมั่นกันว่าจะสามารถผ่านวาระ 2, และ 3 ได้อย่างไม่มีปัญหา¹⁵ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ยุบสภาไปก่อนดังกล่าวแล้ว

¹³ "ข้อคิด-หลักการ เกี่ยวกับกฎหมายการพิมพ์," จุลสารนักข่าว (มิถุนายน 2528) : 6-8.

¹⁴ จุลสารนักข่าว ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2528) : 6-7.

¹⁵ จุลสารนักข่าว ฉบับที่ 5 (กันยายน 2528) : 1, 8.

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์เสนอเข้าสู่สภาอีกครั้งซึ่งใช้ชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ....." ทั้ง 3 ฉบับ โดยมีฉบับของนายทวี ไกรคุปต์ ส.ส.ราชบุรี ของนางสุพัตรา มาศดิตถ์ ส.ส.นครศรีธรรมราช และของนายเจริญ เขาวนประยูร ส.ส.เชียงใหม่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการร่างทั้ง 3 ฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งขึ้นพิจารณา โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของนายทวี ไกรคุปต์ เป็นหลักในการพิจารณา

สภาพการณ์ของการเสนอร่างทั้ง 3 ฉบับขณะเดียวกัน ในช่วงนี้ก็มีเหตุผลที่กล่าวได้ว่าคล้ายคลึงกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในปี พ.ศ. 2528 และเป็นที่น่าสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของนายทวี ไกรคุปต์นั้น มีเค้าโครงมาจากร่างเดิมของรัฐบาลบางส่วน คือ ยังคงหลักการที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ไว้อย่างค่อนข้างกว้างขวางเช่นเดิม ส่วนนายจรัส พิวช่วย ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์มาตั้งแต่ต้น ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เพราะเขาได้ไปสังกัดอยู่กับพรรคกิจประชาคม ซึ่งเป็นพรรคเสียงข้างน้อย เสียงสนับสนุนภายในพรรคที่มีอยู่ทั้งหมด ไม่ครบตามข้อกำหนดที่จะมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ดังนั้น เขาจึงเป็นเพียงผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามเขาก็ได้รับเลือกให้เป็นกรรมาธิการและประธานกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์

ก่อนที่จะมีการรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ได้มีการอภิปรายภายในสภาผู้แทนราษฎรอย่างค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการอภิปรายสนับสนุนและเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนับสนุนและร่วมกันผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านสภาไปด้วยดี ซึ่งผู้อภิปรายคนสำคัญ ๆ ได้แก่ นายไพฑูริย์ โมกขมรรคกุล พรรคก้าวหน้า นายปิยะพันธุ์ วัชรารักษ์ และนายบุญหลง ถาคำฟู พรรครวมไทย นายสมศักดิ์ ชาญด้วยกิจ พรรคสหประชาชาติไทย นายจรัส พิวช่วย พรรคกิจประชาคม นายปัญญา เกสรทอง และ ร้อยโทเชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ พรรคชาติไทย นายสงสุข ภัคเกษม พรรคราษฎร นายชัยสิทธิ์ ภูภิรมย์ขำชัย พรรคประชากรไทย และนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ พรรคประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เล็งเห็นถึง ความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องให้มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์เพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย

เพราะเหตุว่า เสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์นั้น แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพของประชาชน ได้รับการเปิดกว้างขึ้นด้วย¹⁶ การอภิปรายของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำการลอบบีกันเองภายในสภาอย่างค่อนข้างสูงด้วย จึงทำให้มีการยอมรับร่วมกัน และนำไปสู่การตัดสินใจสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างท่วมท้น โดยมีผู้รับหลักการอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์

ต่อมาภายหลังจากรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติการพิมพ์ขึ้น 25 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ รวม 14 คน ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ 5 คน และตัวแทนรัฐบาล 4 คน¹⁷ โดยเฉพาะกรรมาธิการที่เป็นผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์นั้น จำแนกตามพรรคที่เสนอแต่งตั้งดังนี้ คือ พรรคประชาธิปัตย์ แต่งตั้งนายมานิจ สุขสมจิตร จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และนายพงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร จากหนังสือพิมพ์มติชน พรรคชาติไทยแต่งตั้งนายสมเจตน์ วัฒนธรร จากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ พรรครวมไทยเสนอแต่งตั้งนางบัญญัติ ทศนิยะเวท จากหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และพรรคกิจสังคมแต่งตั้งนายธงชัย ฅ นคร จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ซึ่งตัวแทนของนักหนังสือพิมพ์ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าไปนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นนักหนังสือพิมพ์ที่ค่อนข้างมีประสบการณ์ และสังกัดหนังสือพิมพ์ฉบับใหญ่ ๆ ของส่วนกลางและมีได้เป็นตัวแทนของสมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์

¹⁶ ขวเลขและพิมพ์ดีด, กอง. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญครั้งที่ 7/2529 (18 กันยายน 2529), กองขวเลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

¹⁷ กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติการพิมพ์ครั้งนี้ ได้แก่ นางสุพัตรา มาศดิตถ์ นายสัมพันธ์ มั่นพัฒน์ นายไสว พัฒโน นายคำรณ ฅ ลำพูน พ.อ.ประจักษ์ สว่างจิตร พ.ต.ต.เทอดฤทธิ์ บุญฤทธิ์ นายอร่าม โล่ห์วีระ นายทวี ไกรคุปต์ นายวิวัฒน์ไชย ฅ กาพลินธุ์ นายวิจิตร แจ่มใส นายเจริญ เขาวนประยูร นายชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ นายสงสุข ภัคเกษม นายจรัส พิวช่วย นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล นายสุกิจ จุลละนันท์ พล.ต.ต.เกษม แสงมิตร พ.ต.อ.ดร.ม โสถิพันธ์ พ.ต.อ.ชาวลิต มกรารัตน์

แต่อย่างไรก็ตาม ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านักหนังสือพิมพ์ที่เป็นกรรมมาธิการ มิได้รับฉันทานุญาตจากสมาคม แต่เข้าไปในฐานะนักวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นผู้เสนอเข้าไป ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาในการระดมการสนับสนุนจากองค์กรกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขึ้น ดังจะได้ชี้ให้เห็นต่อไป

สาระของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่นี้ คล้ายคลึงกันเกือบจะเป็นเนื้อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ตกไปในคราวยุบสภา เมษายน 2529 กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายการพิมพ์ฉบับเก่า ๆ ที่ยังคงใช้อยู่ในขณะนี้ทั้งหมด อันได้แก่ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2485 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2488 คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 36 และ 42 (ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519) และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ฉบับลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2525 อีกทั้งกฎหมาย ข้อบังคับอื่น ๆ ที่ขัดกับกฎหมายนี้ทั้งหมด และมีสาระสำคัญประการหนึ่งก็คือการให้มีการจัดตั้ง สภาการหนังสือพิมพ์ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรควบคุมตนเองของบรรดาผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่นี้ถ้าหากมีผลบังคับใช้ จะมีผลทำให้อำนาจของเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเคยมีอยู่ล้นเหลือตามกฎหมายฉบับเก่า ๆ ถูกลดทอนลงไป และนักหนังสือพิมพ์ มีองค์กรควบคุมตนเองที่มีอำนาจในทางปฏิบัติมากขึ้น¹⁸

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการของการร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอนสำคัญ ๆ คือ การรับหลักการ การแปรญัตติ และการลงมติรับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในทางปฏิบัติภายหลังการรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นจำนวนหนึ่งเป็นกรรมมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในองค์ประกอบของคณะกรรมมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้ให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ

¹⁸มานิต สุขสมจิตร. "ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่," วารสาร ส.น.ท. ฉบับเฉลิมพระชนมพรรษา สมเด็จพระบรมราชินีนาถ (12 สิงหาคม 2530) : 58-65.

ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ เข้าไปเป็นกรรมาธิการได้ตามแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองจะเป็นผู้เสนอเข้าไป ดังนั้นบทบาทสำคัญในกระบวนการนี้จึงติดอยู่กับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในชั้นกรรมาธิการ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจากร่างเดิม จำนวน 14 มาตราจาก 95 มาตรา โดยเฉพาะใน ส่วนสำคัญ ๆ คือ อำนาจของเจ้าพนักงานการพิมพ์ บทบาทของสภาการหนังสือพิมพ์ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งกันภายในกรรมาธิการร่าง ระหว่างตัวแทนฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายหนังสือพิมพ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ทำให้การพิจารณาร่วมกันในชั้นกรรมาธิการเป็นไปอย่างล่าช้า กล่าวคือ กรรมาธิการฝ่ายตัวแทนฝ่ายรัฐบาล อันได้แก่ นายสุกิจ จุลละนันท์ พล.ต.ต.เกษม แสงมิตร พ.ต.อ.ศรุต โสติดพันธ์ และ พ.ต.อ.ชวลิต มกรารัตน์ และนายทวี ไกรคุปต์ เจ้าของร่าง ต้องการให้มีการคงอำนาจในการอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานการพิมพ์เอาไว้ แต่ฝ่ายผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ และกรรมาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ต้องการให้อำนาจดังกล่าวไปอยู่ที่สภาการหนังสือพิมพ์ อย่างไรก็ตามในที่สุดตัวแทนฝ่ายรัฐบาลก็ยินยอมให้ เป็นไปตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหนังสือพิมพ์ต้องการ นอกจากนั้นก็มีการประนีประนอมกันอีกหลายมาตรา จนผลที่สุด การพิจารณาในกรรมาธิการวิสามัญสิ้นสุดลง หลังจากพิจารณา ประมาณ 45 วัน (จาก 26 กันยายน - 7 พฤศจิกายน 2529)¹⁹

ในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในชั้นกรรมาธิการ สมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ก็ได้มีการเคลื่อนไหวระดมการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ และการลอบบี้ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเห็นความสำคัญและจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีนางสาววิภา สุขกิจ นายกสมาคมฯ ได้ประกาศที่จะนำสมาคมสนับสนุนต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเดิมที่ ภายหลังจากที่ ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการการบริหารสมาคม โดยกล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

¹⁹กรรมาธิการ, กอง. "รายงานการประชุมกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. (...)," กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

"คณะกรรมการบริหารชุดใหม่จะถือเอาประเด็นการต่อสู้ในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์เป็นภาระกิจสำคัญ โดยจะต้องขอความสนับสนุนและร่วมมืออย่างมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันจากมวลสมาชิก"²⁰

นอกจากเป็นนายกสมาคมนักข่าวฯ แล้ว ต่อมานางสาววิภา สุขกิจ ยังได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การเคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในช่วงดังกล่าวนี้ บทบาทในนามของสมาพันธ์ฯ ลดลง เพราะไม่มีการประชุมและระดมความคิดเห็นจากสมาชิกสมาพันธ์ฯ และกรรมการบริหารของสมาพันธ์ที่มาจากสมาคมอื่น ๆ เลย ซึ่งนายบุตรดา ศรีเลิศชัย เลขาธิการสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กรรมการของสมาพันธ์ฯ อีกท่านหนึ่งด้วย ได้ตั้งข้อสังเกตเชิงวิจารณ์เอาไว้ว่า

"การขูขบขาทของสมาคมนักข่าว ในการเคลื่อนไหวเรื่องนี้ เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร เพราะเหตุว่า สมาคมอื่น ๆ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค มีความรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการเอาใจใส่ และให้ความสนใจที่จะฟังเสียงพวกเขาเหล่านั้น..."²¹

ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้การเคลื่อนไหวในนามขององค์กรรวมของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ขาดความเป็นเอกภาพมากขึ้น แม้ว่าในระยะต่อ ๆ มา นางสาววิภา สุขกิจ จะพยายามทำให้รูปแบบของการเรียกร้องออกมาในนามของสมาพันธ์ฯ ก็ตาม

ในส่วนของการเคลื่อนไหวเพื่อทำการลobbiesสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่แล้ว ในระยะเวลาดังกล่าว แกนนำของการเคลื่อนไหวมักจะเป็นสมาชิกของสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์ที่เป็นกรรมาธิการ ซึ่งอาศัยการพบปะพูดคุยกันเป็นการส่วนตัว

²⁰"สาส์นจากนายกสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย," หนังสือ 5 มีนวันนักข่าว (ม.ป.ท. 2530), หน้า 10-11.

²¹สัมภาษณ์ นายบุตรดา ศรีเลิศชัย, เลขาธิการสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย. 2 พฤษภาคม 2531.

และอย่างไม่เป็นทางการกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมเป็นกรรมาธิการ การประสานงานในระดับสมาคมกับพรรคการเมืองแทบจะไม่ปรากฏเลย นอกจากนี้ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่ง นายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร นายกสมาคมนักหนังสือพิมพ์ในขณะนั้นกล่าวในเชิงวิจารณ์ว่า

"เกมส์ของการผลักดันทำไม่ถูกต้อง ขาดการเชื่อมโยงกันกับสมาชิกของสมาพันธ์ฯ และแม้กระทั่งสมาชิกผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์เอง ยิ่งไปกว่านั้น การลอบบีในสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นขบวนการและกระบวนการที่แน่นอนชัดเจน"²²

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการนำเอาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์เข้าสู่สภาในวาระที่ 2 และ 3 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็สามารถผ่านการลงมติเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ในที่สุด เนื่องจากไม่มีการแปรญัตติอีก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยอมรับความสำคัญและจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วแต่ต้น²³

✓ กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า ระบอบการเมืองได้เปิดให้กลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์เคลื่อนไหวผลักดันข้อเรียกร้องของตนได้กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ฝ่ายหนังสือพิมพ์ได้รับการเลือกเข้าไปเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่วมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและตัวแทนของคณะรัฐบาล ซึ่งเท่ากับว่า เป็นการริเริ่มเข้าสู่ช่องทาง การตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์อันจะมีผลต่อความสำเร็จของการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อไป แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมจะมีผู้ใช้ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ก็ตาม แต่ก็เป็นผู้มีอาชีพเดียวกันกับกลุ่มผลประโยชน์ผู้เรียกร้อง ซึ่งก็ถือว่าเป็นจุดเด่นประการหนึ่งของการผลักดันข้อเรียกร้องกรณีดังกล่าวนี้ด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปมี

²²สัมภาษณ์นายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร, นายกสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 30 มกราคม 2531.

²³"รายงานการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญครั้งที่ 4/2530 (16 เมษายน 2530)." กองขวเลขและพิมพ์ดีด, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับองค์การตัดสินใจในกระบวนการของการริเริ่มและการร่างนโยบาย ซึ่งเป็นความสำเร็จระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาด้านการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อสนับสนุนและผลักดันข้อเรียกร้องให้มีน้ำหนักหรือพลังมากขึ้น ยังมองเห็นได้ว่า กระทำกันอย่างไม่เป็นกระบวนการ และเริ่มจะขาดความเป็นเอกภาพ ซึ่งได้ปรากฏให้เห็นว่าเป็นจุดอ่อนที่ชัดเจนมากขึ้นในกระบวนการของการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ระยะต่อมา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในวุฒิสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในขั้นตอนของกระบวนการพิจารณากฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภา ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน สามสิบ วัน²⁴ ซึ่งในกรณีของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์นั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้บ่งชี้ไปว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน²⁵ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน โดยที่ประชุมของวุฒิสภามีความเห็นร่วมกันว่า ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ มีสาระเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ จึงได้เสนอให้กรรมาธิการปกครองเป็นผู้พิจารณา²⁶ ซึ่งในขั้นของการพิจารณาของกรรมาธิการปกครองนั้น นายไอสกล โกลิน ประธานกรรมาธิการปกครองของวุฒิสภาก็ได้กล่าวว่า

²⁴ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมเกษตรกรรมแห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 12.

²⁵ เหตุผลที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรบ่งชี้ว่าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพราะมีบทบัญญัติบางมาตรา กำหนดระเบียบการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน เช่น กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเอาไว้ในตอนท้ายของร่างพระราชบัญญัติ.

²⁶ สัมภาษณ์ นายไอสกล โกลิน. ประธานกรรมาธิการปกครองวุฒิสภา กรรมาธิการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์, 31 มกราคม 2531.

"กรรมการปกครองของวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ 19 นาย มีนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญทำงานในคณะกรรมการกฤษฎีกาถึง 5 นาย มีประสบการณ์ในการพิจารณากฎหมายสำคัญ ๆ มากมาย ย่อมจะเป็นหลักประกันได้ว่า จะมีการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างรอบคอบถี่ถ้วน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย..."²⁷

ดังนั้น เมื่อวุฒิสภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามวาระแล้ว นายไอสกล โกสิน ในฐานะประธานกรรมการปกครองวุฒิสภา จึงได้แถลงเหตุผลที่จะทำการแปรญัตติ และพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวว่า

"...., ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่เข้าสู่สภาผู้แทนในวันนี้ กรรมการปกครองถือว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญอยู่มาก เพราะนอกจากจะมีความยาวถึง 95 มาตราแล้ว ยังเป็นที่สนใจของหนังสือพิมพ์อย่างมาก จนกระทั่งเมื่อเข้านี้ยังมีบทความลงอีกว่า สภานี้คล้าย ๆ กับไม่อยากให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ออกไปบ้าง จะมีการถ่วงเวลาบ้าง ซึ่งกรรมการปกครองขอเรียนต่อที่ประชุมว่า ไม่ได้มีเจตนาเช่นนั้นเลย"²⁸

ดังนั้นในขั้นตอนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของวุฒิสภา บทบาทสำคัญจึงตกอยู่ที่กรรมการปกครองของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 19 นาย โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการดังกล่าว เป็นข้าราชการทหารประจำการ และข้าราชการทหารบำนาญถึง 9 นาย นอกนั้น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย 4 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอีก

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ ขวเลขและพิมพ์ดีด, กอง. "รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 6/2530 วันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน 2530." กงขวเลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (อัดสำเนา).

5 คน²⁹ กรรมการปกครองดังกล่าวได้ทำการประชุมร่วมกันและมีมติให้พิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างรอบคอบ ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นร่างที่ยังมีปัญหาด้านการจัดระเบียบถ้อยคำและการใช้ภาษากฎหมายไม่รัดกุม และที่สำคัญคือ กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีหลักการของการให้เสรีภาพผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ และยังมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม³⁰ ซึ่ง ร้อยเอกละเมียน บุญยะมาน และพลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ กรรมการปกครองก็ได้กล่าวสนับสนุนและยืนยันเจตนารมณ์ในการแก้ไขไว้ดังความตอนหนึ่งว่า

"ประเด็นที่วุฒิสมาชิกจำเป็นต้องแก้ไขก็คือ การให้อำนาจสภาการหนังสือพิมพ์ในการยับยั้งคำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งย่อมเท่ากับว่า กฎหมายการพิมพ์ฉบับนี้ ได้ให้อำนาจองค์การเอกชนอยู่เหนืออำนาจรัฐ..."³¹

²⁹กรรมการปกครองวุฒิสมาชิกทั้ง 19 นาย ประกอบด้วย นายไอสถ โกสิน พลอากาศโท เปรื่องวิทย์ หงสนันทนน์ พลเรือเอก ชาติ ดิษฐบรรจง พลตำรวจเอก ณรงค์ มทานนท์ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ นายบรม ดันเสถียร พลอากาศเอกประทีป เกิดนาวิ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ นายพิศาล มูลศาสตรสาทร นายมีชัย ฤชุพันธ์ พลอากาศเอก เรวัต วรียพงษ์ ร้อยเอก ละเมียน บุญยะมาน พลตรี ศัลย์ ศรีเพ็ญ พลตำรวจเอกเสน่ห์ สิทธิพันธ์ ว่าที่ร้อยตรี เสมอใจ พุ่มพวง นายอมร รักษาสัตย์ พลอากาศเอก อรุณ พร้อมเทพ พลตรี อารีย์ อุโฆษกิจ

³⁰สัมภาษณ์ นายไอสถ โกสิน, ประธานกรรมการปกครองวุฒิสภา
31 มีนาคม 2531.

³¹สัมภาษณ์ ร.อ.ละเมียน บุญยะมาน, วุฒิสมาชิกและกรรมการปกครอง
30 มกราคม 2531.

ในทำนองเดียวกัน พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ก็ได้กล่าวในเชิงสนับสนุนกันว่า

"แม้ว่า โดยหลักการแล้ว ร่างกฎหมายการพิมพ์ของฝ่าย ส.ส.จะเป็นสิ่งที่พึงสนับสนุน แต่สมควรให้น้ำหนักแก่ฝ่ายหนังสือพิมพ์จนเกินไป โดยละเลยความมั่นคงของชาติและเสรีภาพของส่วนรวม เพราะกฎหมายการพิมพ์นั้น อยู่กึ่งกลางระหว่างเสรีภาพของสื่อมวลชนกับเสรีภาพและความมั่นคงของส่วนรวม"³²

กล่าวโดยสรุปแล้ว วุฒิสมาชิกที่เป็นกรรมาธิการปกครองส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ร่างกฎหมายการพิมพ์ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมานั้น มีเนื้อหาที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายหนังสือพิมพ์มากเกินไป จนลดรอนอำนาจของฝ่ายข้าราชการซึ่งเป็นอำนาจบริหารที่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้หนังสือพิมพ์ใช้เสรีภาพและองค์การของตนเองอย่างขาดการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข ซึ่งสาระและเหตุผลของการแก้ไขกฎหมายการพิมพ์ของวุฒิสภาก็ได้ยืนยันความเห็นร่วมกันของกรรมาธิการปกครองดังกล่าวเป็นอย่างดี กล่าวคือ ได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎรให้แตกต่างไปจากร่างเดิมถึง 37 มาตรา จาก 95 มาตรา (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 2 ท้ายเล่ม) โดยมีสาระเด่น ๆ ดังนี้

1. การแก้ไขเพิ่มเติมข้อความที่บังคับให้มีให้กฎหมายใช้บังคับต่อ หนังสือพิมพ์ของทางราชการ เพราะนิยามศัพท์ของร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ได้ระบุไว้ชัดและครอบคลุมว่า ให้มีการยกเว้น โดยฝ่ายวุฒิสมาชิกเห็นว่า จะก่อให้เกิดปัญหาในการออกหนังสือของทางราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงหนังสือพิมพ์ แต่เป็นข่าวของทางราชการ ซึ่งมีอยู่มากมาย รวมทั้งราชกิจจานุเบกษาด้วย³³

³²สัมภาษณ์ พลเอก พิจิตร กุลละวณิชย์, กรรมาธิการปกครองวุฒิสมาชิก 8 กุมภาพันธ์ 2531.

³³ไอสถ โกสิน. "จุดอันตรายของ พ.ร.บ.การพิมพ์." (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 1-5. (สำเนา)

2. การเพิ่มเติมข้อความที่ระบุว่า "หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ" ในมาตรา 10, 21 และ 27 ซึ่งในร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรระบุไว้เพียงว่า "ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน" ซึ่งกรรมาธิการปกครองวุฒิสมาชิกเห็นว่า มีความสำคัญและจำเป็น เพราะถ้าหากไม่ใส่ข้อความดังกล่าวไว้แล้ว จะเกิดปัญหาการตีความและการควบคุมพฤติกรรมการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และจำเป็นต้องมีการนิยามคำว่า ความมั่นคงของชาติประกอบด้วย

3. แก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ จากร่างเดิมให้อุทธรณ์ต่อสภาการหนังสือพิมพ์ ไปเป็น ให้อุทธรณ์ต่อศาล ซึ่งตามความของร่างเดิมนั้น วุฒิสมาชิกเห็นว่า การให้อำนาจสภาการหนังสือพิมพ์อย่างมาก จนสามารถเปลี่ยนแปลงข้อวินิจฉัยของฝ่ายบริหารได้นั้น เป็นการขัดต่อกฎหมายและหลักการปกครอง เพราะสภาการหนังสือพิมพ์แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นไตรภาคี คือมีตัวแทนของฝ่ายราชการ หนังสือพิมพ์ และกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ แต่โดยโครงสร้างและสัดส่วนแล้ว ฝ่ายราชการย่อมถูกลดรอนอำนาจลงไป โดยการให้เสียงส่วนมากของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ผู้เป็นภาคเอกชน ซึ่งมีอยู่ถึง 6 ต่อ 1 ได้โดยง่าย

4. เรื่องอำนาจการตรวจข่าวของเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งวุฒิสมาชิกได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเข้าไปท้ายมาตรา 39 เป็นมาตรา 39 ทวิ โดยเหตุผลสำคัญคือ อำนาจการตรวจข่าวของเจ้าพนักงานการพิมพ์ควรจะครอบคลุมทั่วถึงในภาวะที่มีเหตุฉุกเฉินหรือภาวะสงคราม เพราะข่าวแม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับหรือเกิดขึ้นในบางพื้นที่ แต่ก็มีผลให้มีการแพร่ไปทั้งประเทศได้ ซึ่งถ้าขึ้นปล่อยให้เป็นไปตามมาตรา 39 ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติอย่างร้ายแรง³⁴

³⁴ คำชี้แจงของนายไอสธ โกลิน ต่อที่ประชุมวุฒิสภา ใน, รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 6/2530 (วันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน 2530), กองขวเลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของ วุฒิสมาชิกนั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะรักษาไว้ซึ่งอำนาจของฝ่ายบริหารอย่าง เหนียวแน่นและมั่นคง โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสมาชิกสามารถ กลับกรอกกฎหมายได้ อันเป็นการบ่งชี้ว่า วุฒิสภานั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจถ่วงดุลสภาผู้แทน ราชฎรได้ด้วย

นอกจากนี้ มีประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปด้วยว่า วุฒิสมาชิกที่แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กระทำการดังกล่าวไปในทางปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นนำข้าราชการ ซึ่งเป็นพลัง ส่วนนำในระบอบประชาธิปไตยแบบราชการด้วยหรือไม่ ทั้งนี้เพราะวุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่ได้รับการ เสนอแต่งตั้งจากรัฐบาล ซึ่งมีข้าราชการบำนาญเป็นหัวหน้า ประกอบกับในวุฒิสภาก็มีวุฒิสมาชิก ที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญถึง 3 ใน 4 ของวุฒิสมาชิกทั้งหมด³⁵ จึงเป็นไปได้ที่ วุฒิสมาชิกที่เป็นข้าราชการจะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ โดยมองจากประสบการณ์และทัศนะของ ความเป็นข้าราชการเป็นหลัก ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นย่อมลุ่มเสี่ยงต่อการที่จะกระทำการไปใน ทางปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นนำข้าราชการ จะโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตาม ซึ่งใน ประเด็นนี้ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งได้แสดงจุดยืนของการปกป้องรักษาผล ประโยชน์ดังกล่าวไว้อย่างโจ่งแจ้ง โดยการแสดงทัศนะต่อกฎหมายดังกล่าวในแง่มุมของ ประสบการณ์และความเป็นข้าราชการของท่านเอาไว้ที่น่ารับฟัง ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมา ประกอบในภายหลัง

³⁵ประธาน สุวรรณมงคล, ประวัติสมาชิกรัฐสภาไทย พ.ศ. 2529 (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 381, ได้ชี้ให้เห็นว่า วุฒิสมาชิกที่ได้รับการ แต่งตั้งเข้ามานั้น ประกอบด้วยผู้มีภูมิลำเนาเป็นข้าราชการถึงกว่าร้อยละ 74 ของทั้งหมด โดย จำแนกเป็นข้าราชการประจำร้อยละ 46.5 ข้าราชการบำนาญร้อยละ 27.4.

ปฏิกริยาของหนังสือพิมพ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากที่วุฒิสภาได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับแก้ไข โดยกรรมาธิการปกครองวุฒิสภา ในเดือนพฤษภาคม 2530 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งประเทศไทย โดยการนำของนางสาว วิภา สุขกิจ อดีตนายกลสมาคมนักข่าว ซึ่งเป็นประธานสมาพันธ์ฯ ในขณะนั้น ก็ได้มีการบันทึกความเห็นแย้งไปยังวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความโดยสังเขปว่า

"การที่กรรมาธิการปกครองวุฒิสภา ได้แปรญัตติแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในหลายประเด็นหลายมาตรา ให้ผิดแผกไปจากร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วนั้น น่าจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของหลักการที่จะให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์และการเปิดโอกาสให้หนังสือพิมพ์ควบคุมกันเองโดยมีความรับผิดชอบ"³⁶

นอกจากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งประเทศไทย ยังได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับประเด็นการแก้ไขกฎหมายของคณะกรรมการฯ ไว้ 5 ข้อ ด้วยกันคือ

1. เป็นการเปิดช่องทางให้รัฐออกหนังสือพิมพ์ได้ ซึ่งไม่มีประเทศเสรีประชาธิปไตยประเทศใดทำกัน
2. การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ ท้ามาขาย จ่ายแจก และยึดหนังสือพิมพ์ โดยเพียงแต่เห็นว่า อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยนั้น เป็นการให้อำนาจครอบจักรวาลแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ เพราะเพียงแต่พนักงานการพิมพ์ดำริเอาว่ามีการเตรียมการในการกระทำก็สามารถเอาความผิดได้
3. การให้หน่วยงานราชการทั่วประเทศ มีอำนาจสั่งให้หนังสือพิมพ์แก้ไขข่าวได้ อาจทำให้มีการใช้อำนาจโดยขาดหลักเกณฑ์แน่นอน

³⁶"วุฒิสมาชิกย้ำใหญ่ พ.ร.บ. การพิมพ์," สื่อมวลชนปริทัศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (พฤษภาคม 2530), หน้า 69.

4. การกำหนดให้มีการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ในบางสถานการณ์ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศเผด็จการ เพราะหากบ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ และจำเป็นต้องทำเช่นนั้น ก็มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้แล้ว

5. เมื่อมีการแก้ไขให้สภาการหนังสือพิมพ์มีอำนาจในการเพียงควบคุม ความประพฤติ บรรดานักหนังสือพิมพ์ด้วยกันเอง เหตุใด จึงมีการตั้งตัวแทนส่วนราชการอื่น ๆ เช่น กรมตำรวจ กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เข้ามาร่วมในคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ด้วย³⁷

กล่าวโดยสรุป สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์ มีความเห็นว่า ถ้าหากรัฐบาลนำเอาร่างกฎหมายการพิมพ์ที่วุฒิสภาแก้ไขไปประกาศใช้ ย่อมเท่ากับเป็นการสร้างพันธนาการให้กับหนังสือพิมพ์อีกเช่นเดิม ซึ่งย่อมเป็นการขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และขัดต่อความต้องการของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์

ภายหลังจากการเคลื่อนไหวของสมาพันธ์ฯ สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย โดยการนำของนายสำเริง คำพะอู ก็ได้ประกาศจุดยืนร่วมกันกับสมาพันธ์ฯ ที่จะสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก โดยมีการออกแถลงการณ์ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทยและสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ขอแสดงจุดยืนสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมั่นคง แม้ว่าร่างนี้จะยังไม่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ แต่ก็ได้พัฒนาสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาอีกระดับหนึ่ง โดยยกเลิกพระราชบัญญัติและประกาศต่าง ๆ ที่ขัดขวางต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย"³⁸

การที่การเคลื่อนไหวของสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กับสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย สามารถทำได้อย่างสอดคล้องและประสานกันได้เป็นอย่างดีนั้น สะท้อนให้เห็นว่าสมาพันธ์

³⁷ จุลสารนักข่าว, ฉบับสิงหาคม 2530, หน้า 3.

³⁸ แถลงการณ์ของสมาคมนักข่าวและสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

ได้ถูกครอบงำโดยสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ทำให้บทบาทการเคลื่อนไหวของสมาคมนักข่าวในการต่อสู้เพื่อผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์โดดเด่นขึ้น และยังเมื่อตำแหน่งประธานสมาพันธ์ฯ ได้ตกเป็นของ นายสำเร็จ คำพะอู นายกสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย อีกคนหนึ่งในการเลือกตั้งวันที่ 24 มิถุนายน 2530 บทบาทของสมาคมนักข่าวยิ่งโดดเด่นมากขึ้นอีก สมาคมนักข่าวได้กลายเป็นแกนนำของการเคลื่อนไหวเรียกร้องไปอย่างน่าสังเกต และด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์อื่น ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาพันธ์ฯ เกิดความไม่เข้าใจและไม่มั่นใจในแนวทางการเคลื่อนไหว ซึ่งนายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร ได้กล่าวให้ความเห็นเชิงตำหนิว่า

"สมาคมนักข่าวฯ ซึ่งนายกฯ เป็นประธานสมาพันธ์ฯ ค่อนข้างโดดเด่นในตัวเองในการเคลื่อนไหวเรื่องนี้อย่างเห็นได้ชัด และยังไปกว่านั้นคือ แม้ว่าจะพยายามให้รูปแบบการเคลื่อนไหวออกมาโดยใช้ชื่อสมาพันธ์ฯ นำ แต่ในความเป็นจริงกรรมการสมาพันธ์ที่เป็นสมาชิกสมาคมอื่น ๆ ไม่ได้มีบทบาทอะไรเลย เพราะไม่ค่อยมีการประชุมกัน ทั้ง ๆ ที่โดยธรรมนูญเราจะต้องประชุมกันทุก ๆ 1 เดือน"³⁹

ยิ่งไปกว่านั้น สมาคมผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาค ก็มีได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังจนเป็นสาเหตุให้สมาชิกของสมาคมนักข่าวผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในภูมิภาคบางส่วน ไม่พอใจและไม่ยอมรับบทบาทการเคลื่อนไหวของสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยขึ้นในระยะต่อมา ในทำนองเดียวกัน นายบุตรดา ศรีเลิศชัย ก็ได้กล่าวว่า

"สภาพดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนในด้านการระดมพลังสนับสนุนขององค์กรกลางของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์เอง"⁴⁰

³⁹สัมภาษณ์ นายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร, นายกสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 30 มกราคม 2531.

⁴⁰สัมภาษณ์ นายบุตรดา ศรีเลิศชัย, กรรมการสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530, 2 พฤษภาคม 2531.

อย่างไรก็ดี นายสำเร็จ คำพะอู นายกสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ได้ทำการเคลื่อนไหว เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมนักข่าวประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อระดมพลังกันสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ฉบับต้นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในขณะนั้นเขาได้มีฐานะเป็นประธานสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งก็ปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่สังกัดสมาคม และไม่ได้สังกัดสมาคมหลายคน ก็มีความเห็นด้วย ในขณะที่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์อีกหลายคนแสดงความไม่เห็นด้วยถึงทำที่ดังกล่าว โดยได้แสดงทัศนะผ่านรายงานประจำปีของสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในทำนองที่ว่า ร่างกฎหมายการพิมพ์ฉบับของ ส.ส. คือโช่ตรวนอันใหม่

"ความจริงร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของ นายจรัส พิวช่วย ฉบับนี้ได้นำเอาบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติและคณะปฏิรูปเอาไปบรรจุไว้เพียบ และเพิ่มทั้งโทษจำคุกและโทษปรับหลายมาตรา ซึ่งอันที่จริงการทำหนังสือพิมพ์ภายใต้กฎหมายการพิมพ์ฉบับเก่าก็มีเสรีภาพมากพอสมควรหรือมากกว่าทุกประเทศในอาเซียนอีกด้วย..."⁴¹

นอกจากนี้เขายังได้มีความเห็นแตกต่างกันออกไปในเรื่องสภาการหนังสือพิมพ์ว่าการให้สภาการหนังสือพิมพ์มีอำนาจอย่างค่อนข้างมากต่อผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นั้น เป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง เพราะอาจจะส่งผลทำให้เกิดการครอบงำ โดยหนังสือพิมพ์ฉบับใหญ่ ๆ ซึ่งมีตัวแทนในคณะกรรมการของสภา⁴²

ทัศนะดังกล่าวข้างต้น มีผลทำให้ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์บางส่วนเกิดความลังเลที่จะให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแข็งขันต่อไป เพราะเห็นว่า กฎหมายการพิมพ์ฉบับแก้ไขโดยวุฒิสภานั้น ก็มีหลักการที่พอยอมรับได้มากกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ก็มีการผ่อนคลายการควบคุมหนังสือพิมพ์ลงไป

⁴¹กมล เข้มทอง, "หนังสือพิมพ์วันนี้," วารสาร ส.น.ท. ฉบับเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (5 ธันวาคม 2530) : 84-85.

⁴²เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อย่างเห็นได้ชัด จึงทำให้หนังสือพิมพ์ส่วนหนึ่งเห็นว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ภายใต้รัฐบาลปัจจุบันเปิดกว้างมากขึ้น แม้กฎหมายจะยังคงอยู่ ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความแตกต่างกันด้านความคิด ทำให้การสนับสนุนต่อการผลักดันข้อเรียกร้อง และการระดมความเห็นพ้องต้องกันในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่ง นายทองใบ ทองปาวด์ ได้กล่าวว่า

"การที่มีความเข้าใจกันว่า หนังสือพิมพ์ไทยในปัจจุบันมีเสรีภาพมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย นั้น เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดความลังเลและไม่สามารถระดมผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ร่วมกันต่อสู้เรียกร้องได้ตามที่ตั้งใจไว้..."⁴³

นอกจากนี้ นายสมหมาย ปารีฉัตร ก็ได้ตั้งข้อสังเกตในทำนองเดียวกันว่า

"ความแตกต่างกันทางความคิดของหนังสือพิมพ์ในช่วงหลัง สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาเอกภาพในการเคลื่อนไหวมีอยู่บ้างและปัญหานี้มีที่มาจากความแตกต่างทางความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของนักหนังสือพิมพ์ และยุทธวิธีการผลักดันกฎหมาย โดยส่วนหนึ่งมองเห็นว่าต้องตรงไปตรงมา และอีกฝ่ายมองว่า ต้องประนีประนอมเพื่อให้มีรูปร่างของกฎหมายใหม่ที่เป็นจริง แล้วสามารถแก้ไขได้ในตอนหลัง..."⁴⁴

สมหมาย ปารีฉัตร ยังได้ตั้งข้อสังเกตในเชิงของการสรุปบทเรียนของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันร่างกฎหมายการพิมพ์ของกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เอาไว้อีกว่า

"ประเด็นที่ว่ามีความคิดเห็นขัดกันนั้น เป็นจริงเพราะมีหนังสือพิมพ์บางกลุ่มมีความเห็นว่า กฎหมายการพิมพ์ฉบับใหม่จะกลายเป็นไข่ตรวนในการตีกรอบหนังสือพิมพ์มากกว่าประโยชน์ในทางการกลั่นกรอง และอาจเป็นเครื่องมือหาประโยชน์ของผู้ประกอบการก็ได้..."⁴⁵

⁴³ สัมภาษณ์ นายทองใบ ทองปาวด์, ที่ปรึกษากฎหมายสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 3 มีนาคม 2531.

⁴⁴ สัมภาษณ์ สมหมาย ปารีฉัตร, กรรมการสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, นักข่าวหนังสือพิมพ์มติชน, 22 ธันวาคม 2530.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

การมีความเห็นที่แตกต่างกัน เกิดขึ้นในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์นี้ ได้กลายเป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่คัดค้าน หรือ กลุ่มที่มีความปรารถนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ใช้เงื่อนไขดังกล่าว ดึงการสนับสนุนจากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่งไป ดังนั้นจึงปรากฏว่า กระแสของการเสนอความคิดเห็น และรูปแบบการผลักดันกฎหมายการพิมพ์จึงเกิดขึ้นสองด้านควบคู่กันไป คือ ด้านที่เห็นแย้งกับด้านที่สนับสนุน

กล่าวสำหรับด้านสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อกฎหมายการพิมพ์ผ่านการลงมติทั้งสามวาระในขั้นการพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีความหวังว่าจะสามารถผลักดันกฎหมายดังกล่าวให้สำเร็จไปด้วยดี เพราะได้มีความเห็นกันว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งความสำเร็จในการผลักดันกฎหมายนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและเกียรติภูมิของสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพล เพิ่มขึ้นในทางความเป็นจริง ซึ่งนายจรัส พิวช่วย ประธานกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติการพิมพ์ได้กล่าวไว้ว่า

"กฎหมายการพิมพ์ฉบับใหม่นี้ เป็นกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ต่างให้การสนับสนุนและมีความพอใจและภูมิใจร่วมกัน ที่สามารถผ่านมาถึงขั้นตอนนี้ เพราะรู้สึกว่าจะเป็นครั้งแรก ที่ร่างกฎหมายการพิมพ์ผ่านมาไกลถึงขั้นนี้ ดังนั้นเชื่อว่า มีความหวังที่กฎหมายฉบับนี้จะได้รับการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายอีกต่อไป"⁴⁶

ดังนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ผ่านการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรถูกแก้ไขปรับปรุงจนทำให้หลักการแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว จึงยังผลให้เกิดความไม่พอใจในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยได้มีการเคลื่อนไหวทั้งในและนอกสภาเพื่อชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจของวุฒิสมาชิกทั้งรัฐสภาว่า เป็นตัวการในการขัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และทำลายเกียรติภูมิของสภาผู้แทนราษฎร

⁴⁶สัมภาษณ์ จรัส พิวช่วย, ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติการพิมพ์ 3 กุมภาพันธ์ 2531.

ในการเคลื่อนไหวดังกล่าว นายจรัส พัวช่วย ได้ทรงขอให้สมาชิกฝ่ายค้านให้การสนับสนุน พร้อมทั้งได้มีการยื่นญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติยืนยันร่างกฎหมายการพิมพ์ฉบับเดิมที่ผ่านการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน ที่มีบทบาทในการผลักดันกฎหมายนี้ อาทิเช่น นางสาวศุภรามาศดิตถ์ นายสงสุข ภัคเกษม นายสัมพันธ์ แป้นพัฒน์ นายไสว พัฒโน และนายชัยสิทธิ ภูวภิรมย์ขวัญ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้แสดงความคิดเห็นที่จะให้การสนับสนุน และมีท่าทีสนับสนุนต่อการเคลื่อนไหวของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อให้มีการพิจารณากฎหมายนี้อย่างจริงจังในชั้นของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับแก้ไขในคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา

เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้ระบุเอาไว้ว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายแล้ว ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา.... แล้วเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว...., ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบก็ให้ดำเนินการให้นายกฯขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อนและส่งพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ให้ทั้งสองสภา ต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้น รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมได้พิจารณาแล้วต่อทั้งสองสภา ถ้าทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77 (คือทูลเกล้าถวายเพื่อทรงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้) ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งสองสภา สภาละ 21 คน รวม 42 ซึ่งคณะกรรมการร่วมฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประกอบ

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 คน คือ นายไสว พัฒโน พันเอกประจักษ์ สว่างจิต นายอร่าม โล่ห์วีระ นายวิวัฒน์ไชย ฅ กาพลินธี นายวิจิตร แจ่มใส นายชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ นายสงสุข ภัคเกษม นายสัมพันธ์ แป้นพัฒน์ นายคำรณ ฅ ลำพูน พ.ต.เทอดฤทธิ์ บุญฤทธิ์ นายทวี ไกรคุปต์ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ นายจรัส พัวช่วย และผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์อีก 7 คน ได้แก่ นายเจริญ เขาวนประยูร นายมานิจ สุขสมจิตร นายสำเร็จ คำพะอู นายธงชัย ฅ นคร นายพงษ์ศักดิ์ พยัทธิเขียร นางบัญญัติ ทศนียะเวช นายไกรวัฒน์ ศรีวิฑูวงศ์ และนายสมเจตน์ วัฒนาร๑⁴⁷ ส่วนคณะกรรมการร่วมฝ่ายวุฒิสภานั้น ส่วนใหญ่แล้ว เป็นคณะกรรมการฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ นายไอศถ โกสิน พลตรีอารี ุโฆษกิจ พล.อ.อ.อรุณ พร้อมเทพ พลโทอรุณ ปรีวัธิธรรม นายอมร รักษาสัตย์ นายอมร จันทรสมบุร๑ พล.ต.อ.เสน๑ สิทธิพันธ์ พล.ต.ศัลย ศรีเพ็ญ พล.ท.วิจิต บุญวัฒน์ ร.อ.ละเมียน บุญยะมาน นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร พล.อ.อ. เรวัตกร วรียพงษ์ พล.อ.พิจิตร กุลละวณิช นายมานิช สัมภวคุปต์ พล.ท.เป็รื่องวิทย์ หงสนันทน๑ พล.อ.อ.ประทีป เกิดนาวิ นายบรม ต้นเสถียร คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนัน๑ พล.ต.อ.ฉรงค์ มทานน๑ พล.ร.อ.ชาติ ดิษฐบรรจง และนายชวบิต รุ่งแสง⁴⁸

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา ได้ กลายเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งทางความคิดอย่างกว้างขวางในบรรดาคณะกรรมการของแต่ละฝ่าย โดยใช้เวลาในการประชุมกว่า 6 เดือน คือ ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2530 ถึงวันที่ 17 กันยายน 2530 ซึ่งมีการประชุมกัน 12 ครั้ง จึงสิ้นสุดประเด็นที่เป็นปัญหาหลักในการประชุมของคณะกรรมการร่วมกันก็คือ การอภิปรายและทหาข้อยุติเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ โดยวุฒิสภา (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 2) ซึ่งมีข้อโต้แย้งสำคัญ ๆ คือ

⁴⁷ ขวเลขและพิมพ์ดีด, กอง. "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2530 สมัยสามัญ สมัยที่ 1 (11 มิถุนายน 2530)," กองขวเลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (สำเนา).

⁴⁸ กรรมการ, กอง. "การรายงานประชุม คณะกรรมการวิสามัญร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ครั้งที่ 1 (16 มิถุนายน 2530)," กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (สำเนา).

1. ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจการครอบคลุมของกฎหมายที่จะมีต่อหนังสือของทางราชการ ซึ่งวุฒิสภาได้เพิ่มเติมแก้ไข มิให้กฎหมายใหม่ ใช้บังคับกับหนังสือพิมพ์ของทางราชการ ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เช่น ราชกิจจานุเบกษา หนังสือพิมพ์ที่มหาวิทยาลัยเผยแพร่ ตลอดจนข่าวสารที่ทางราชการจัดพิมพ์ขึ้น ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ตามนิยามของกฎหมายดังกล่าว เพราะจะเป็นการให้อำนาจเอกชนมีผลบังคับต่อฝ่ายบริหาร อันอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งและความยากลำบากในการปฏิบัติ ในประเด็นนี้กรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย เพราะเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ทางราชการออกหนังสือพิมพ์เองโดยอิสระ และขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้รัฐให้การอุดหนุนแก่หนังสือพิมพ์⁴⁹

อย่างไรก็ตามประเด็นโต้แย้งดังกล่าว เมื่อกรรมาธิการฝ่ายวุฒิสมาชิก ได้เชิญตัวแทนกรมตำรวจชี้แจงถึงเหตุผลแล้ว ปรากฏว่าได้มีการลงมติ ซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการแก้ไขร่างของวุฒิสมาชิก ยกเว้น นายจรัส พิวช่วย นายชัยสิทธิ์ ภูวภิรมย์ขวัญ นายเจริญ เขาวนประยูร นายคำรณ ณ ลำพูน และกรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ 6 คน ยกเว้น นายไกรวัฒน์ ศรีวุฒิวงศ์ ได้ร่วมกันคัดค้านในมติดังกล่าว⁵⁰

2. ประเด็นที่มีการเพิ่มเติม "ภัยต่อความมั่นคงของชาติ" เข้าไปในบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และมีการกล่าวพาดพิงถึงแทบทุกครั้งของการประชุมกรรมาธิการร่วมกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างยืนยันในหลักการและเหตุผลของตนเองอย่างเต็มที่ กล่าวคือ เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายการพิมพ์ ได้มีการเพิ่มเติมคำว่า "ภัยต่อความมั่นคงของชาติ" ลงไปในหลายมาตรา จึงทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันจะต้องมีการอภิปรายกันอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยฝ่ายวุฒิสมาชิกที่ทำการแก้ไขได้ให้เหตุผลไว้ว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองกันเองของหนังสือพิมพ์ รวมทั้งให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพภายใต้ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติที่จะต้องมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติ

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁰ กรรมาธิการ, กอง. "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ครั้งที่ 2/2530 (28 มิถุนายน 2530)." กองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ในกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกัน การเพิ่มเติมคำว่า "ภัยต่อความมั่นคงของชาติ" ลงไป มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้สื่อมวลชนเสนอข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่จะ เป็น ภัยต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งถือเอาตามคำนิยามและหลักนิยมปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ด้านการรักษาความมั่นคงของชาติ อาทิเช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพและส่วนราชการอื่น ๆ

"ความมั่นคงของชาติ เป็นหลักนิยมแห่งรัฐที่กำหนดขึ้น เป็นเรื่องสำคัญและเป็นส่วน ได้ส่วนเสียของประชาชนทั่วประเทศ การนำเอาข้อความดังกล่าวเพิ่มเติมลงในบทบัญญัตินี้ เพราะเหตุว่า กฎหมายการพิมพ์นั้น มีลักษณะพิเศษสองอย่าง คือ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ และ เสรีภาพของสื่อมวลชนและยังเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความสงบ เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน"⁵¹

เกี่ยวกับประเด็นข้างต้น กรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย โดยให้ เหตุผลว่า ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เช่น พระราช บัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ซึ่ง ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐไว้อย่างกว้างขวางเพียงพอแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะนำ มาบรรจุไว้ในกฎหมายการพิมพ์อีก ยิ่งไปกว่านั้นโดยพฤติกรรมการใช้อำนาจเจ้าพนักงานการ พิมพ์ ที่มีการอ้างอิงความมั่นคงของชาติเป็นเงื่อนไขนั้น ก็มีได้มีหลักประกันและการจำกัดขอบเขต ไว้แต่อย่างใด "เพราะภัยความมั่นคงของชาติ" นั้นถูกตีความโดยผู้ใช้อำนาจรัฐแต่ฝ่ายเดียว ในเมื่อกฎหมายการพิมพ์เป็นกฎหมายที่มุ่งก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพและหากมีการตีความตามที่ผู้ สมาชิกเสนอและตัวแทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่แจงจนมีความหมายกว้างขวางและ เป็นปัญหาต่อผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นอย่างยิ่ง ในเมื่อกฎหมายการพิมพ์ เป็นกฎหมายที่มุ่งก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว ก็น่าจะเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็น ธรรมแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ด้วย⁵²

⁵¹ สัมภาษณ์ พล.อ.พิจิตร กุลละวณิชย์, กรรมการร่วม ฝ่ายวุฒิสภา 8 กุมภาพันธ์ 2531.

⁵² สรุปความ คำอภิปรายของนายธงชัย ๗ นคร ตัวแทนหนังสือพิมพ์ในสภาผู้แทนราษฎร ใน รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ครั้งที่ 5 (16 กรกฎาคม 2530), กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.



การพิจารณาความเห็นเกี่ยวกับคำนิยาม "ภัยต่อความมั่นคงของชาติ" ในคณะกรรมการวิสามัญร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ มีความยึดถือและกลายเป็นความขัดแย้งด้านความคิดทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายวุฒิสมาชิก ซึ่งยืนยันอย่างหนักแน่น มีความรับรู้ว่าคุณเป็นผู้แทนของผู้นำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ ดังนั้นการให้มติบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตามถ้อยคำที่เพิ่มเติมเข้าไปเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ได้กล่าวสนับสนุนความเห็นและจุดยืนของวุฒิสมาชิกที่เป็นกรรมการร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ว่า

"ผมมีส่วนทั้งร่างและใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงมาหลายฉบับ ผมเป็นทหารและมีความรู้สึกไว (sensitive) กว่าคนอื่นที่มีความสุขอยู่กับการใช้เสรีภาพ ในฐานะที่ผมเป็นข้าราชการ ผมเห็นว่าเรื่องนี้มีความจำเป็น"⁵³

นอกจากนี้ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ยังได้หยิบยกเอาข้อเท็จจริงประกอบเพื่อชี้ให้เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวควรคำนึงถึงความมั่นคงแห่งชาติให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เขาได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นนี้จากแง่มุมของผู้มีอาชีพทหารดังนี้

"หนังสือพิมพ์ต้องการเสรีภาพในการทำข่าว เช่น การรายงานข่าวการสู้รบ การรายงานหรือเขียนแสดงความคิดเห็นทางยุทธการอย่างขาดความเข้าใจต่อหลักการและยุทธวิธี และแม้ว่าบางทีจะเข้าใจถูก แต่การขาดความระมัดระวังในการเสนอข่าว ก็ไม่ต่างอะไรกับการที่จุดอ่อนของตนเองให้แก่ศัตรู ซึ่งมีผลเสียมากกว่าผลดี"⁵⁴

⁵³สัมภาษณ์ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์, กรรมการฝ่ายปกครอง, ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก, 8 กุมภาพันธ์ 2531.

⁵⁴เรื่องเดียวกัน.

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ท่าทีต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวของพลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ได้บ่งชี้ให้มองเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความเป็นวุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการเป็นข้าราชการ ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่ผู้กลั่นกรองกฎหมายอีกหน้าที่หนึ่งของท่าน ได้ส่งผลให้ท่านคุ้นเคยกับการมองปัญหาในแง่มุมมองของความเป็นทหาร อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การเข้ามามีบทบาทของท่านแสดงออกถึงการปกป้องผลประโยชน์ของระบบราชการ และอำนาจของชนชั้นนำข้าราชการ ในกระบวนการพิจารณากฎหมายนี้เป็นอย่างเป็นที่น่าสนใจ

3. ความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมให้คงอำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ของรัฐในการควบคุม ตรวจสอบความประพฤตินของหนังสือพิมพ์ โดยการตรวจข่าว การสั่งยึดหรือห้ามพิมพ์และจำหน่ายจ่ายแจก และอำนาจการควบคุมในกรณีฉุกเฉินหรือภาวะสงคราม (โปรดดูรายละเอียดการแก้ไขในภาคผนวก 2 มาตรา 33 ถึงมาตรา 39) ซึ่งประเด็นที่สำคัญที่เป็นปัญหาขัดแย้งกันก็คือ การให้อำนาจแก่พนักงานการพิมพ์ในการแก้ไขการตรวจหรือการเซ็นเซอร์ข่าวในช่วงที่อยู่ในภาวะสงครามหรือมีภาวะฉุกเฉิน (โปรดดูรายละเอียดการแก้ไขในภาคผนวก 2 มาตรา 33 ถึง 39) และการยึดหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นแรกนั้น บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้อำนาจแก่สภาการหนังสือพิมพ์ในการรับอุทธรณ์ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของพนักงานการพิมพ์ได้ ซึ่งฝ่ายวุฒิสมาชิกได้แก้ไขให้อำนาจไปอยู่ที่ศาล อันเป็นการประนีประนอมกันระหว่างการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ หรือให้อำนาจไปตกอยู่กับสภาการหนังสือพิมพ์ ซึ่งวุฒิสมาชิกเห็นว่าจะเป็นการให้อำนาจองค์กรของเอกชนอยู่เหนืออำนาจองค์กรของราชการไป

ส่วนเรื่องการให้อำนาจในการตรวจข่าว เช่น เซอร์ข่าว ห้ามพิมพ์และจำหน่าย และสั่งยึดหนังสือพิมพ์แก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งวุฒิสมาชิกเห็นว่าเป็นการให้แนวปฏิบัติที่ถูกต้องแก่อำนาจบริหารของรัฐ แต่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและตัวแทนผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์มีความเห็นแย้งว่า เป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเองของหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์พื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้⁵⁵ และเห็นว่าการให้อำนาจดังกล่าวขาดหลักประกันที่จะมีการ

⁵⁵กรรมาธิการ, กอง. "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.(....) ครั้งที่ 7/2530, (10 กรกฎาคม 2530)." กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ปฏิบัติโดยชอบธรรม ตามหลักเหตุผล ซึ่งในประเด็นนี้ฝ่ายวุฒิสมาชิกได้อ้างเอาเกียรติภูมิของข้าราชการเป็นหลักประกัน ซึ่งยังผลให้มีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงขึ้น โดยฝ่ายตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ได้กล่าวพาดพิงถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจของข้าราชการบางคน ซึ่งมีการละเมิดกฎหมายและปฏิบัติตนอย่างขาดเกียรติภูมิ⁵⁶ จนเป็นเหตุให้กรรมาธิการร่วมฝ่ายวุฒิสมาชิก คือ นายชวลิต รุ่งแสง ร้อยเอกละเมียน บุญยะมาน กล่าวตำหนิทำที่และพฤติกรรมของตัวแทนผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในคณะกรรมการว่าไม่ให้เกียรติแก่วุฒิสมาชิก ซึ่งมีความอาวุโสกว่า และเป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งกันขึ้น ซึ่งมีผลทำให้กรรมาธิการร่วมที่มาจากหนังสือพิมพ์ทั้ง 6 คน เดินออกจากที่ประชุมคณะกรรมการร่วมกัน ในการประชุมครั้งที่ 9 เมื่อ 17 สิงหาคม 2530⁵⁷

การเดินออกจากที่ประชุมของตัวแทนผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ได้ทำให้กรรมาธิการร่วมฝ่ายวุฒิสภา โดยการนำของพลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ยื่นหนังสือต่อนายจรัส พิวช่วย ประธานกรรมาธิการร่วมกันในวันต่อมา⁵⁸ และยื่นหนังสือต่อประธานวุฒิสภาขอลาออกจากการเป็นกรรมาธิการ โดยให้เหตุผลไว้ดังนี้

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁵⁷ กรรมาธิการ, กอง. "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. (...) ครั้งที่ 10/2530, (20 สิงหาคม 2530)." กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

⁵⁸ สำเนาจดหมายขอลาประชุมของวุฒิสมาชิก ฉบับลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2530 ส่งถึงประธานกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ใน แฟ้มบันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. (...), กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

"ในการประชุมคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. นั้นนั้น ปรากฏว่า กรรมการซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 6 คน ได้เดินออกจากที่ประชุมโดยมิได้แจ้งเหตุผลต่อประธานกรรมการ เป็นเหตุให้ไม่ครบองค์ประชุม ประธานต้องสั่งปิดประชุม ผู้ที่ออกจากห้องประชุมนี้เป็นผู้แทนหนังสือพิมพ์ทั้งสิ้น ต่อมาหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้ลงข่าวเป็นทำนองติเตียนและเสียดสีกรรมการฝ่ายวุฒิสมาชิกอย่างไม่ตรงต่อความจริง

ข้าพเจ้า คณะกรรมการซึ่งวุฒิสมาชิกแต่งตั้งผู้มีนามข้างท้ายนี้เห็นว่า กรรมการ 6 คน ที่กล่าวมาข้างต้น ไม่มีเจตนาที่จะร่วมทำงานในเรื่องนี้เสร็จไป การประชุมต่อไปคงไม่มีประโยชน์อันใด และเมื่อบุคคลเหล่านี้เป็นฝ่ายหนังสือพิมพ์ ต่อไปกรรมการฝ่ายวุฒิสมาชิกก็คงจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างไม่เป็นธรรม โดยฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาไม่มีเครื่องมือจะตอบโต้ได้ เพื่อให้งานร่างกฎหมายนี้อันเป็นเรื่องของประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้สำเร็จไปด้วยดี ข้าพเจ้าผู้มีนามข้างท้ายนี้ เห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงคณะกรรมการชุดนี้เสียใหม่ให้เหมาะสม

โดยเหตุดังเรียนมานี้ ข้าพเจ้าผู้มีนามข้างท้ายนี้ จึงขอลาออกจากความเป็นกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ นี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 85 (2) "59

การยื่นใบลาออกของกรรมการร่วมฝ่ายวุฒิสภา บ่งบอกถึงความไม่พอใจของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีต่อการแสดงออกของกรรมการร่วมฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและตัวแทนผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ที่ทำให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและตัวแทนผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ มีการอภิปรายปัญหาทวงขวาน ข้ำซ้อนกับปัญหาเก่า ๆ และยังไม่แสดงท่าทีไม่ให้เกียรติแก่กรรมการร่วมฝ่ายวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้มีอาวุโส นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่คัดค้านการลงมติในมาตราต่าง ๆ อย่างขาดการรับฟังเหตุผลของฝ่ายวุฒิสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ และนายโอสถ โกสิน กรรมการฝ่ายวุฒิสภา ได้กล่าวแสดงความรู้สึกไว้ว่า

59 สำเนาจดหมายลาออกของวุฒิสมาชิกที่เป็นกรรมการร่วมกัน พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ยื่นต่อ ประธานวุฒิสภา ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2530 ใน. แฟ้มบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมกับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. (...). กองกรรมการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

"บรรยากาศของการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองสภาขาดการประนีประนอม และฝ่ายหนังสือพิมพ์บางคนนำเอาปัญหาออกเผยแพร่สู่สาธารณะ ด้วยหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีอยู่ในมือตน ปล่อยข่าวให้เกิดความรู้สึกว่า ปัญหาภายในกรรมาธิการร่วม เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร"⁶⁰

"ผมไม่ทราบว่าเป็นยุทธวิธีหรืออย่างไร เพราะในการพิจารณาหลาย ๆ มาตรการ ที่ประชุมกรรมาธิการร่วมดูเหมือนว่าส่วนใหญ่จะยอมรับและเห็นด้วย กับการแก้ไขของวุฒิสมาชิก แต่พอมีการลงมติ กรรมาธิการร่วมฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและหนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่ง สั่งให้เลขานุการจดบันทึกการประชุม ใส่ชื่อว่ากลุ่มเขาคัดค้านทุกมาตรการ"⁶¹

ในส่วนของกรรมาธิการร่วมฝ่ายผู้แทนราษฎรและตัวแทนผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ นั้น ได้แสดงปฏิกิริยาต่อการลาออกของวุฒิสมาชิกที่เป็นกรรมาธิการร่วม โดยการกล่าวในเชิง โจมตีว่า เป็นการสร้างข้อต่อรองทางการเมืองและกลวิธี เพื่อกดดันต่อที่ประชุมให้ผ่านการ พิจารณาร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมาธิการร่วมโดยเร็ว ซึ่งเป็นการกระทำที่ขาดความเป็น ธรรมและคับแคบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมาธิการร่วมที่เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือ พิมพ์ส่วนใหญ่ ต่างก็มองวุฒิสมาชิกในแง่ลบว่า

"วุฒิสมาชิกบางคนนอกจากจะมีจิตใจที่คับแคบแล้วยังเคยชินอยู่กับการสั่งการ และเป็นพวกที่ขาดความเป็นอิสระ มองหนังสือพิมพ์ในแง่ลบ โดยอ้างเอาพฤติกรรม ของคนหนังสือพิมพ์จำนวนน้อย"⁶²

⁶⁰ สัมภาษณ์ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์, กรรมาธิการปกครองวุฒิสภา, 8 กุมภาพันธ์ 2531.

⁶¹ สัมภาษณ์ นายไอสกล โกสิน, ประธานกรรมาธิการปกครองวุฒิสภา, 31 มกราคม 2531.

⁶² สัมภาษณ์ นายธงชัย ฃ นคร, กรรมาธิการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์, ตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในการพิจารณากฎหมายการพิมพ์, 25 มกราคม 2531.

นอกจากนี้ แม้จะมีการยอมรับในหลักการว่า ระบบการให้มีผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย นั้น เป็นสิ่งที่มีคุณค่า แต่ในเชิงพฤติกรรมและโครงสร้างของการจัดตั้งนั้น ตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพ หนังสือพิมพ์บางคนได้ให้ความเห็นเชิงวิเคราะห์ไว้อย่างน่ารับฟังว่า

"ระบบวุฒิสมาชิกนั้น เป็นองค์กรอำนาจในขบวนการของรัฐ ทำหน้าที่ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มแกนอำนาจรัฐ บุคลากรของวุฒิสภาในระบบนี้ ขาดความเป็นตัวของตัวเอง แท้ที่จริงคือ แก้วทหารใหม่ที่จัดตั้งเข้าไปในสถาบัน รัฐสภา ทำหน้าที่รักษาหน้ารัฐบาลและผลประโยชน์กลุ่มแกนอำนาจรัฐ"⁶³

เมื่อพิจารณาข้อมูลที่ได้อ่านมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้งวุฒิสมาชิกและตัวแทนผู้ประกอบอาชีพ หนังสือพิมพ์ในคณะกรรมการร่วม ต่างก็มีทัศนคติที่ไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน จนเป็นเหตุให้ ไม่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ จนมีแนวโน้มว่า ความขัดแย้งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ จะเป็นผลให้กระบวนการของการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองสภา ไม่อาจจะยุติลงได้ ดังนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานรัฐสภาจึงได้พยายามที่จะให้ทั้งสองฝ่าย ร่วมกันพิจารณาให้กฎหมายการพิมพ์สำเร็จลุล่วงไป ในขั้นตอนดังกล่าวนี้ โดยขอร้องและ แต่งตั้งให้วุฒิสมาชิกที่ลาออกกลับเข้าทำหน้าที่กรรมาธิการร่วมอีกต่อไปให้สิ้นสุด จนในที่สุด วุฒิสมาชิกที่ยื่นใบลาออกก็ได้รับการแต่งตั้งให้กลับเข้ามา ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์กันอีกครั้งจนกระทั่งการประชุมร่วมได้ดำเนินการไปจนแล้วเสร็จในการประชุมครั้งที่ 12 ในวันที่ 24 กันยายน 2530 ซึ่งในการประชุม 2 ครั้งหลังนี้ กรรมาธิการร่วมฝ่ายวุฒิสมาชิก ได้มีการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการร่วมจาก นายจรัส พิวช่วย ประธานคนเดิม เป็น นายทวี ไกรคุปต์ ได้สำเร็จ พร้อมกับการผลักดันให้ นายไกรวัฒน์ ศรีวุฒิวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการร่วม ตลอดจนได้มีการลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่แก้ไขโดยคณะกรรมการร่วม ซึ่งมีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นไปตามการแก้ไขของกรรมาธิการปกครองวุฒิสภา."⁶⁴

⁶³สัมภาษณ์ นายพงษ์ศักดิ์ พยัทธิเขียร, กรรมาธิการร่วมฝ่ายตัวแทนหนังสือพิมพ์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, 3 มีนาคม 2531.

⁶⁴จุลสารนักข่าว, ตุลาคม 2530 หน้า 1, 8.

การขยายตัวของความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวนอกสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรก ๆ นั้น หลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต่างตั้งความหวังและให้การสนับสนุนอย่างแข็งขัน โดยได้มีการระดมกำลังความคิด และกำลังคนเพื่อร่วมกันประสานงานระหว่างองค์กรกลุ่มผลประโยชน์หนังสือพิมพ์ กับสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองที่ร่วมกันผลักดัน⁶⁵ นอกจากนี้ ยังได้มีการเคลื่อนไหวผ่านตัวแทนของหนังสือพิมพ์ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎร และการเคลื่อนไหวในรูปของการเผยแพร่ข่าวสาร การให้ข้อมูลเพื่อชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลเพื่อระดมการสนับสนุนจากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ โดยมีรูปแบบสำคัญ ๆ คือ การเสนอบทความเพื่อชักจูงโน้มน้าวความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ และประชาชนทั่วไปให้สนับสนุนต่อร่างกฎหมายดังกล่าว และมีการสัมมนาเพื่อการระดมพลังความคิดและการสนับสนุนขึ้น ระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง 2530 ขึ้นหลายต่อหลายครั้ง จนกระทั่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ทั้งสามวาระ จึงได้ทำให้เกิดความหวังขึ้นในหมู่นักวิชาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์มาแต่ต้นว่า จะมีกฎหมายฉบับใหม่ที่ได้ความเป็นธรรมและให้เสรีภาพในการควบคุมกันเองแก่หนังสือพิมพ์

ดังนั้น แม้กระทั่งเมื่อได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วต่อวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย จึงได้เรียกร้องให้วุฒิสมาชิกพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ด้วยความรอบคอบปราศจากอคติและเป็นตัวของตัวเอง⁶⁶ ซึ่งในระยะแรกนั้น นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภาก็ได้กล่าวในเชิงสนับสนุนว่า

⁶⁵ จุลสารนักข่าว, สิงหาคม 2528 หน้า 1, 6.

⁶⁶ จุลสารนักข่าว, เมษายน 2530 หน้า 3.

"ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่น่าจะมีปัญหาที่วุฒิสภา เพราะกฎหมายฉบับนี้มีไว้เพื่อใคร หากแต่เพื่อประชาชน เพื่อสังคม,.."⁶⁷

พร้อมกันนั้น พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ วุฒิสมาชิก นายอมร รักษาสัตย์ กรรมการการวุฒิสภา และ นายอาคม มกรานนท์ ซึ่งเป็นโฆษกของกรรมการฝ่ายวุฒิสภา ก็ยังได้กล่าวให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเต็มที่ เพราะเห็นว่า เป็นการให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์และสิทธิแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น และที่สำคัญคือ ทำให้หนังสือพิมพ์ได้มีโอกาสปกครองตนเอง โดยพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

"คิดว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงการหนังสือพิมพ์ได้ทั้ง ๆ ที่เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ปัจจุบันผมไม่ได้คิดว่ามีน้อยเลย เพียงแต่อยากให้มีการถ่วงดุลกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ ถ้าหากว่าหนังสือพิมพ์ได้มีโอกาสปกครองตนเอง หวังว่าจะรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นบ้าง ที่จะได้รับผลกระทบจากเสรีภาพนั้น"⁶⁸

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์โดยกรรมการการวุฒิสภาขึ้น วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ ก็ได้หันมาให้การสนับสนุน ตามที่ได้มีการแก้ไขนั้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลที่สำคัญคือ

"การที่วุฒิสมาชิกเห็นชอบในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของกรรมการปกครองวุฒิสภานั้น เพราะเหตุว่า ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้เขียนขึ้นอย่างลวก ๆ ไม่รัดกุม หากปล่อยให้มีการผ่านออกไปถึงขั้นมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย จะมีปัญหาและก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ วุฒิสภาในฐานะฝ่ายกลั่นกรองกฎหมาย ประกอบกับเป็นสถาบันที่มีผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมายเป็นอย่างดี อยู่เป็นจำนวนมากหนึ่งในคณะกรรมการ จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น"⁶⁹

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶⁹ สัมภาษณ์ นายไอศถ โกสิน, ประธานคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา อดีตคณะกรรมการการกฤษฎีกา. 31 มกราคม 2531.

ซึ่งภายหลังการแก้ไข กลุ่มผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่มีอยู่แต่เดิม ก็เริ่มมีการแตกแยกกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนนำของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยมีบทบาทในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์บางคน อาทิเช่น นายทวี ไกรคุปต์ เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการของความขัดแย้งในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์นอกสภาต่อไป

เค้าโครงของความขัดแย้งทางความคิด ในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ก่อเกิดขึ้นจากการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับสาระบางประการของร่างกฎหมายการพิมพ์ฉบับใหม่ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และท่าทีการเคลื่อนไหวของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์บางสมาคม กล่าวคือ ได้มีประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาคจำนวนหนึ่ง มีความสงสัยว่า "เพราะเหตุใดจึงไม่ออกกฎหมายยกเลิกกฎหมายเก่า โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ออกมา และการที่กฎหมายใหม่ยังคงมีบทบัญญัติในเชิงของการควบคุมบังคับมากกว่าการส่งเสริมการประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นั้น ก็ไม่น่าจะต่างอะไรกับการมีโช่ตรวนอันใหม่ กลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายนี้ มีเป้าหมายแอบแฝงอยู่หรือไม่"⁷⁰ ซึ่งการมีข้อสงสัยเช่นว่านี้ อาจกล่าวได้ว่า มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการเผยแพร่ข่าวสารของกลุ่มผลักดันที่ยังขาดประสิทธิภาพ แม้ว่าจะได้มีการจัดทำเอกสารชี้แจงแต่ก็ไม่ทั่วถึง เพราะเอกสารเหล่านั้นผ่านแกนนำของกลุ่มสนับสนุนเพียงไม่กี่คนเท่านั้น ประกอบกับเป็นปัญหาข้อกฎหมายและภาษากฎหมาย ซึ่งมีความคลาดเคลื่อนได้ในการตีความและการทำความเข้าใจ รวมตลอดทั้งการสื่อสารซึ่งกันและกัน ดังนั้น จากความไม่เข้าใจดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความรับรู้ที่ไม่เท่าเทียมกันขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กลุ่มที่มีความเข้าใจในสาระหลักของร่างกฎหมายนี้อย่างแจ่มแจ้งมีจำนวนค่อนข้างน้อย ในสัดส่วนของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ทั้งหมด ซึ่งปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันในการรับรู้นี้ ยังผลให้เกิดความแตกต่างของการให้นำหนักและความสำคัญของการเคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ขึ้น⁷¹

⁷⁰ สัมภาษณ์ นายวีระศักดิ์ สาเลยกานนท์, ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 18 กุมภาพันธ์ 2531.

⁷¹ สัมภาษณ์ นายสมหมาย ปาริฉัตร, กรรมการสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 22 ธันวาคม 2530.

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์แต่เพียงแห่งเดียวไม่ ในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ก็ดี คณะกรรมการร่วมของฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ก็มี ปัญหาของความรับรู้ และการให้ความสำคัญแก่กฎหมายฉบับนี้อย่างไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย⁷² ทั้งนี้สังเกตเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันจำนวนหนึ่งมีการลาและการขาดการประชุมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ นายอร่าม โล่ห์วีระ และนายวิวัฒน์ไชย ฅ กาฬสินธุ์ เป็นต้น⁷³ ซึ่งผลของการขาดและลาประชุมของสมาชิกดังกล่าว เป็นเหตุให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในคณะกรรมการและคณะกรรมการร่วม มีบทบาทโดดเด่นมากขึ้นในการเป็นผู้อภิปรายส่วนใหญ่ จนเป็นเหตุให้กรรมาธิการร่วมฝ่ายวุฒิสภาไม่พอใจ เพราะเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎร ได้ให้น้ำหนักแก่ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์นอกสภามากเกินไป ซึ่งในประเด็นนี้ ร้อยเอกละเมียน บุณยะมาน กรรมาธิการฝ่ายวุฒิสภาท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า

"นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในสภา ที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมาย และมีบทบาทมากกว่า ส.ส. ซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเสียอีก"⁷⁴

ความขัดแย้งนอกสภาของการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ได้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่แก้ไขโดยวุฒิสภา เนื่องจากว่า คณะกรรมการร่วมกันที่เป็นตัวแทนของฝ่ายหนังสือพิมพ์ส่วนหนึ่ง ได้นำเอาประเด็นปัญหาที่มีการโต้แย้งกันในการประชุมคณะกรรมการร่วม ออกเผยแพร่สู่สาธารณะในรูปของการเสนอข่าว และมีการเสนอความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ขึ้น โดยมุ่ง

⁷² เรื่องเดียวกัน.

⁷³ กรรมาธิการ, กอง. "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. (. . . .) ครั้งที่ 10/2530, (สิงหาคม 2530)." กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (อัดสำเนา)

⁷⁴ สัมภาษณ์ ร้อยเอกละเมียน บุณยะมาน กรรมาธิการปกครองวุฒิสภา, 30 มกราคม 2531.

เข้าไปที่การกล่าวโจมตีคณะกรรมการร่วมฝ่ายวุฒิสภาว่า ได้ใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมและเสี่ยง
 ข้างมาก เร่งรัดให้มีการผ่านกฎหมายที่ตนแก้ไขไปอย่างรวดเร็ว โดยมีได้มีการเปิดให้มีการ
 อภิปรายและตอบคำถามให้เป็นที่น่าสนใจ และมีความเห็นพ้องต้องกันอย่างเต็มที่ ซึ่งพฤติกรรม
 ดังกล่าวฝ่ายวุฒิสมาชิกมองว่าเป็นการผิดมารยาทและธรรมเนียมปฏิบัติของคณะกรรมการ
 เพราะการชี้แจงและเผยแพร่กฎหมายที่ยังมีการพิจารณากันอยู่ในสภานั้น ควรเป็นหน้าที่ของ
 โฆษกกรรมการ ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ยังได้ใช้ยุทธศาสตร์
 ของการประโคมข่าวสาระของกฎหมายที่ยังอภิปรายกันไปไม่ถึงไว้ล่วงหน้า อันเป็นการก่อให้เกิด
 เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์และบทบาทของวุฒิสมาชิกมากขึ้น โดยที่วุฒิสมาชิก
 กล่าวว่า มิได้ใช้เครื่องมืออันใดในการตอบโต้⁷⁵

นอกจากนี้ เมื่อความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง
 และผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคส่วนหนึ่งเกิดขึ้น ประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวได้ส่ง
 ผลให้ต่างฝ่ายต่างมีการเคลื่อนไหว ในทิศทางที่แตกต่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ
 นายไกรวัฒน์ ศรีวุฒิวงศ์ หนึ่งในคณะกรรมการร่วมฝ่ายผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ได้ประกาศ
 ตัวเองว่าเป็นนายกสมาคมผู้สื่อข่าวส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย ได้เคลื่อนไหวให้มีการแสดงมติ
 ร่วมกันของบรรดาผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาคขึ้น เพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการ
 พิมพ์ของวุฒิสภา ในเวลาที่ไล่เลี่ยกันกับการเคลื่อนไหวของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง
 ซึ่งมีการระดมกันจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นและการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของ
 สภาผู้แทนราษฎรกันขึ้น ในวันที่ 9 กันยายน 2530 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีการจัดการ
 อภิปรายกันในเรื่อง "พระราชบัญญัติการพิมพ์กับอนาคตของวงการหนังสือพิมพ์" ซึ่งปรากฏว่า
 มีผู้เข้าร่วมในการประชุมสัมมนาในครั้งนั้นกว่า 300 คน ในงานนี้ ได้มีนายชวน หลีกภัย
 ประธานสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งไปร่วมด้วย ซึ่งนายชวน หลีกภัย

⁷⁵ วุฒิสมาชิกคนสำคัญ ๆ อาทิเช่น นายโอสถ โกสิน ร้อยเอกละเมียน บุญยะมาน
 และพลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ เป็นต้น ต่างก็กล่าวในทำนองเดียวกัน.

ได้กล่าวเชิงให้ความสนับสนุนและให้ความหวังแก่ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ว่า พระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่จะมีผลออกบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ สำหรับผู้อภิปรายคนอื่นอันได้แก่ นายจรัส พัวช่วย นายไสว พัฒโน นายมานิจ สุขสมจิตร และนายพงษ์ศักดิ์ พยัทธิเขียร ต่างก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า

"แม้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่ที่ผ่านมาผ่านสภาผู้แทนราษฎร จะไม่สามารถลดอำนาจของทางราชการที่มีต่อหนังสือพิมพ์ลงได้มากนัก แต่ก็สมควรที่จะให้มีการสนับสนุนกฎหมายดังกล่าวขึ้น เพื่อให้หนังสือพิมพ์ได้มีโอกาสในการควบคุมตนเอง และพัฒนาอาชีพของหนังสือพิมพ์ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้"⁷⁶

กล่าวสำหรับการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ ในส่วนภูมิภาคบางคน โดยมี นายไกรวัฒน์ ศรีวุฒิวงศ์ เป็นแกนนำนั้น สามารถโน้มน้าวสมาชิกสมาคมผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาคได้จำนวนหนึ่ง ซึ่งพากันแสดงความเห็นที่ไม่พอใจต่อร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์และการผลักดันของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง ซึ่งประเด็นสำคัญที่วิพากษ์วิจารณ์กันก็คือ การกล่าวอ้างว่า สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ในส่วนกลาง มิใช่ของทั้งประเทศ จึงมีผลทำให้การร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์มิได้ฟังความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์ต่างจังหวัดแต่อย่างใด⁷⁷

ดังนั้น จึงปรากฏว่า ได้มีหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคจำนวนหนึ่ง พากันเคลื่อนไหวให้การสนับสนุนต่อร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับแก้ไขของวุฒิสภา ซึ่งในการนี้ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

⁷⁶บันทึกการสัมมนา พ.ร.บ.การพิมพ์กับอนาคตวงการหนังสือพิมพ์ไทย, สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย (9 กันยายน 2530).

⁷⁷สยามรัฐ, 20 พฤศจิกายน 2530, หน้า 2.

"ร่างกฎหมายการพิมพ์ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรฉบับนี้ ได้กระทบถึงโอกาส และสิทธิของหนังสือพิมพ์บางกลุ่ม โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ในส่วนภูมิภาค ซึ่ง กรรมการการวุฒิสภา ได้รับจดหมายร้องเรียนเสมอ เช่น ในประเด็นที่ว่าผู้ ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาค พวกกันเป็นท้วงว่า สภาการหนังสือพิมพ์ กิติ คณะกรรมการจรรยาบรรณที่จะมีขึ้นโดยกฎหมายการพิมพ์ใหม่นี้กิติ จะถูก ครอบงำโดยผู้มีอำนาจซื้อ หรือหนังสือพิมพ์ใหญ่ ๆ โดยหนังสือพิมพ์ฉบับเล็ก ๆ จะไม่มีโอกาส"⁷⁸

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า ความแตกแยกของกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ได้เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกอ้างอิงเอาความเป็นตัวแทนอย่างชอบธรรมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อสนับสนุนความคิดและการเคลื่อนไหวของฝ่ายตน ซึ่งโดยนัยนี้อาจกล่าวได้ว่า วุฒิสมาชิกหรือในนามของกลุ่มผลประโยชน์สถาบันของระบบราชการ ได้ให้ความสำคัญต่อการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคม ที่จะมีส่วนต่อการเสริมสร้างพลังอำนาจและความชอบธรรมในการผลักดันทางการเมือง ให้เป็นไปในทิศทางที่กลุ่มต้องการ

วิเคราะห์การผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ในประเทศไทย : ปัญหาและอุปสรรค

จากการพิจารณาถึงสภาพการณ์ของการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ในการผลักดันข้อเรียกร้องของตนในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาในบทก่อน ๆ นั้น ทำให้ผู้วิจัยได้ค้นพบประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ หลายประเด็น ที่น่าจะนำมาวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกต ตลอดจนอภิปรายเพื่อนำไปสู่การทำข้อสรุปที่หนักแน่นยิ่งขึ้นต่อไป ประเด็นดังกล่าวนี้คือ ประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งและอำนาจการระดม ตลอดจนยุทธวิธีทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ รวมทั้งความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของประเด็นปัญหาทั้งสามประการนี้ ทั้งนี้เพราะการพิจารณาดังกล่าวจะช่วยทำให้สามารถอธิบายให้เห็นภาพของการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อผลักดันผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

⁷⁸ สัมภาษณ์พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ กรรมการการปกครองวุฒิสภา 8 กุมภาพันธ์

✓ ประเด็นแรก "การจัดตั้ง" ซึ่งอาจพิจารณาได้ทั้งในระดับของการก่อเกิดของแต่ละกลุ่ม และการรวมตัวกันในเชิงการจัดตั้งเพื่อระดมกำลังสนับสนุนจากสมาชิกและผู้สนับสนุนอื่น ๆ ในกรณีนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ได้มีการรวมตัวกันและจัดตั้งเป็นสมาคมขึ้น ซึ่งการรวมกันอย่างเป็นทางการของกลุ่มในรูปแบบดังกล่าวนี้ ก็น่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ระดับหนึ่งว่า การรวมตัวของสมาชิกองค์กร มีความเป็นปึกแผ่นและมั่นคงสูงพอสมควร แต่ในความเป็นจริงแล้ว สมาคมหนังสือพิมพ์กลับเป็นองค์กรที่สมาชิกค่อนข้างจะรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ มีการเกิดกลุ่มย่อยในกลุ่มใหญ่ เป็นชมรมกลุ่มเล็ก ๆ สูง โดยที่ผู้นำกลุ่มเล็ก ๆ หรือชมรมเล็ก ๆ เหล่านั้น ก็มีได้มีการเกาะกลุ่มกันอย่างเป็นปึกแผ่นมากนัก สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นอาการด้านหนึ่งที่แสดงถึงความอ่อนแอในโครงสร้างภายในของกลุ่ม เพราะฉะนั้นเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผู้นำกลุ่มเล็ก ๆ ภายในสมาคม จึงมักจะปรากฏว่า มีการดึงสมาชิกสังกัดของตนเข้าร่วมด้วย และผลที่สุดก็เกิดการแยกตัวออกไปตั้งกลุ่มหรือสมาคมของตนเองขึ้นมาใหม่ ทั้ง ๆ ที่แนวทางของการดำเนินกิจกรรมก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก สภาพดังกล่าวนี้น่าจะเห็นได้ชัดเจนจากการวิจัยนี้ว่า ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกันและความตื่นตัวของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องหรือปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์นั้น ค่อนข้างจะเกิดขึ้นได้น้อย จึงเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการระดมการสนับสนุนขอเรียกร้องจากสมาชิกภายในกลุ่ม การที่มีผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ทำการเรียกร้องผลประโยชน์อย่างแข็งขันอยู่จำนวนหนึ่ง ก็เป็นเพียงการดำเนินการที่แสดงออกในทางส่วนตัวมากกว่ากลุ่ม นักหนังสือพิมพ์ที่เคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ยังไม่ได้ประสานการต่อสู้ของตนเองกับกลุ่มอย่างเหนียวแน่น และเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกัน

ประเด็นที่สองคือ อำนาจการระดมพลังของกลุ่ม ประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กัน ความเข้มแข็งของกลุ่มและผู้นำกลุ่มอย่างใกล้ชิด ซึ่งกรณีของการวิจัยนี้ เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า อำนาจการระดมของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์มีอยู่ค่อนข้างน้อย เพราะนอกจากกลุ่มจะจัดตั้งกันอย่างหลวม ๆ แล้ว การสื่อสารเพื่อปลุกเร้าความตื่นตัวและสำนึกในประโยชน์ของการเรียกร้องของกลุ่มยังมีได้กระทำอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง มีผู้ให้ข้อสังเกตในปัญหานี้ไว้อย่างน่ารับฟังว่า

"ความหลากหลายของการรวมกลุ่มเป็นลักษณะอาการ ซึ่งแสดงออกถึงการมีเสรีภาพของการรวมตัวกัน และการที่มีกลุ่มอยู่มาก ๆ จะไม่ใช่เป็นจุดอ่อนเลยเสียทีเดียว ถ้าหากสมาชิกและผู้นำแต่ละกลุ่มมีการสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง"⁷⁹

นอกจากนี้ผู้ตั้งข้อสังเกตดังกล่าว ก็ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของกลุ่มอย่างน่าสนใจว่า

"ทำไมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ ไม่ใช่หนังสือพิมพ์ที่เป็นอาชีพของตนเป็นเวทีของการสื่อสารถึงกันและสร้างความสำนึกร่วมกัน เช่น การเขียนคำขวัญการต่อสู้เป็นสโลแกนของหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ"⁸⁰

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์ขาดการใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่ในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มตนอย่างเต็มที่ เพราะเหตุว่า ในช่วงระยะเวลาที่มีการเรียกร้องในกรณีของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์นั้น หนังสือพิมพ์ฉบับสำคัญ ๆ เช่น ไทยรัฐ สยามรัฐ และหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์อีก 2-3 เล่ม อาทิเช่น สื่อนาคศ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ และมติชนสุดสัปดาห์ ได้นำเสนอประเด็นปัญหาและความเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มค่อนข้างจะน้อยและขาดความต่อเนื่อง ทั้ง ๆ ที่สื่อมวลชนหนังสือพิมพ์มีโอกาสที่จะทำได้มากกว่า แต่ก็ไม่ได้มีการกระทำกันอย่างจริงจัง

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาประสบการณ์ของการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีใช้หนังสือพิมพ์ การใช้สื่อสารทางหนังสือพิมพ์เพื่อกระจายข่าว มีผลดีต่อกุณ้อย่างน้อย 3 ประการคือ

1. จะเป็นการดึงหรือนำประเด็นของการเรียกร้องให้เป็นเรื่องสาธารณะ เป็นการให้ข้อมูลแก่สาธารณะ ซึ่งจะมีผลต่อการทำให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมของข้อเรียกร้อง

⁷⁹สัมภาษณ์ ทองใบ ทองปาวด์, ที่ปรึกษาด้านกฎหมายสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 3 มีนาคม 2531.

⁸⁰เรื่องเดียวกัน.

เพราะเหตุว่า หนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่ค่อนข้างอิสระ สามารถนำเสนอประเด็นได้อย่างต่อเนื่อง

2. การกระจายข่าวการเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มผ่านทางหนังสือพิมพ์นั้น เป็นการช่วยให้มีการระดมสมาชิกที่เห็นพ้องกันกว้างขวางมากขึ้น

3. ข่าวหนังสือพิมพ์นั้น จะมีผลในการสร้างความยอมรับให้กับ "กลุ่มที่ 3" และ ทำให้สามารถระดมความคิดเห็นและการสนับสนุนทางการเมืองและจริยธรรม (moral support) จากกลุ่มที่สามได้กว้างขวางหนักแน่นมากขึ้น

สิ่งที่มองเห็นได้อีกอย่างหนึ่งจากการวิจัยนี้ก็คือ หนังสือพิมพ์มิได้ใช้สื่อของตัวเอง ประสานกับการดำเนินงานของกระบวนการผลักดันการตัดสินใจ ทำให้การระดมกับการต่อสู้ของกลุ่มเป็นคนละส่วนกัน รูปธรรมที่มองเห็นได้ชัดเจนก็คือ กลุ่มหนังสือพิมพ์ที่เป็นกรรมาธิการ และกรรมาธิการร่วมไม่ได้ใช้สื่อมวลชนของตนให้ข้อมูลสนับสนุน การผลักดันแต่อย่างใด ตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ ในความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ที่เป็นกรรมาธิการร่วมกับวุฒิสมาชิก ในประเด็นเกี่ยวกับคำนิยาม "ความมั่นคงของชาติ" ซึ่งวุฒิสมาชิก ได้เสนอให้ฝ่ายหนังสือพิมพ์ไปหาคำนิยามมาชี้แจง แต่ฝ่ายหนังสือพิมพ์ไม่ยอมทำหน้าที่ดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลในตอนหลังว่า ไม่มีประโยชน์ เพราะถึงอย่างไรวุฒิสมาชิกก็ไม่ยอมรับ⁸¹ ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ชี้ให้เห็นว่า หนังสือพิมพ์ไม่ได้ใช้ประสบการณ์ในอดีตของตัวเองในการประมวลว่า อะไรคือความมั่นคงของชาติ อะไรคือความมั่นคงของรัฐบาล ซึ่งฝ่ายบริหารได้นำมาเป็นเงื่อนไขในการควบคุมและลิดรอนเสรีภาพหนังสือพิมพ์ และยังไม่ใช้ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหาคำนิยามดังกล่าวในแง่มุมที่แตกต่างออกไป ปัญหาที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า หนังสือพิมพ์ขาดการใช้ช่องทางที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ต่อการผลักดันข้อเรียกร้องของตนอย่างเต็มที่ และขาดการระดมทรัพยากรของตนเองอย่างจริงจัง

⁸¹ สัมภาษณ์ พงษ์ศักดิ์ พยัทธิเชียร, กรรมาธิการวิสามัญร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์. 3 มีนาคม 2531.

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเรียกร้องผลประโยชน์ของตนในกระบวนการกำหนดนโยบายหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย โดยกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวได้มีการเคลื่อนไหวร่างกฎหมาย เพื่อเป็นเค้าโครงความคิดในการที่จะประสานกับการริเริ่มร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการแสดงถึงการที่กลุ่มสามารถมีช่องทางเข้าถึงองค์กรตัดสินใจได้ระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น ในขั้นตอนต่อมาคือ การพิจารณาเพื่อทำการกลั่นกรองกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ ก็ได้มีผู้ประกอบอาชีพเดียวกันกับกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้นับว่ามีความสำคัญมาก และเป็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจที่ลึกซึ้งอย่างน่าสังเกต หากแต่ในขั้นตอนดังกล่าว กลุ่มและผู้ผลักดันในกระบวนการร่าง ไม่ได้ทำงานประสานกันอย่างจริงจัง กลุ่มมีปัญหาในการนำและการระดมเกิดขึ้นจนทำให้พลังของการผลักดันอ่อนแอลง เมื่อมีการพิจารณาในขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนของการยกร่างขั้นสุดท้ายของนโยบาย กลุ่มต้องเผชิญกับการสกัดกั้นของวุฒิสมาชิก ยังผลให้การผลักดันเป็นไปได้ลำบากยิ่งขึ้น และเมื่อผนวกกับความอ่อนแอของกลุ่ม ที่มีปัญหาด้านเอกภาพในการเคลื่อนไหวและเรียกร้องร่วมกัน และการขาดการระดมที่กว้างขวาง ตลอดจนการไม่สามารถใช้ทรัพยากรของตนอย่างจริงจัง การผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ จึงมีแนวโน้มว่าจะประสบผลสำเร็จได้ค่อนข้างยาก ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ผู้วิจัยจะได้ทำการสรุปและวิเคราะห์ในบทต่อไป