



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษารั้วนี้ เป็นการศึกษาบทบาทของสมาชิกนักรับหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในการผลักดันให้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวทางและวิธีการต่อสู้ของหนังสือพิมพ์ที่มีผลทำให้เกิดการยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 รวมทั้งเพื่อศึกษาสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละช่วงสมัยที่มีการใช้คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ด้วย จากวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ประการนี้ อาจกล่าวได้ว่าในการต่อสู้ของนักรับหนังสือพิมพ์ได้มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม (group) ขึ้น เป็นกลุ่ม ผลประโยชน์ เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ หรือสิ่งที่กลุ่มของตนสูญเสียคืนมา การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้ได้กระทำการโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง หรืออาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ได้กระทำการเรียกร้องผ่านระบบการเมือง ทำให้เกิดการเกี่ยวข้องกับมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวด้วย ฉะนั้นทฤษฎีและแนวความคิดที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษานี้ จึงได้แก่

1. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์
2. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ
3. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับปรัชญาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์

เนื้อหาสาระของทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการศึกษาดังกล่าวมีดังนี้

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการแบ่งแยกหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ (differentiated) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งในการดำเนิน

ชีวิตของปัจเจกบุคคลในสังคมนั้น เขามีบทบาทต่าง ๆ แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น
 ชีวิตของคนในสังคมจะถูกแบ่งออกเป็นเสี้ยว ๆ แล้วแต่บทบาทต่าง ๆ ที่เขาแสดงในทางสังคม
 ผลที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือการกำเนิดของกลุ่มทุติยภูมิ (secondary
 groups) มากมายหลายกลุ่มในสังคมนั้น กลุ่มทุติยภูมิที่เกิดขึ้นนี้บางกลุ่มก็จะเข้ามาผลักดัน
 นโยบายของรัฐ และโดยการกระทำนี้กลายเป็น "กลุ่มผลประโยชน์" นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลง
 ดังกล่าวยังมีผลในอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดการติดต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านี้กับองค์กรของ
 รัฐ กล่าวคือ การที่รัฐแผ่ขยายบทบาทของมันเองให้กว้างไกลขึ้นกว่าเดิม มีผลกระทบต่อสังคม
 มากกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจ
 มาจัดการในเรื่องสาธารณูปโภคหรือในเรื่องของสวัสดิการสังคม ในเมื่อรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับ
 ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากขึ้น และคนในสังคมนั้นเองก็มีการรวมกลุ่มกันตามลักษณะ
 บทบาทหรืออาชีพที่เฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้นก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มเหล่านี้จะพยายามเข้ามา
 มีอิทธิพลต่อรัฐ เพราะมองเห็นว่ารัฐมีความสำคัญต่อตนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเริ่มมีความซับซ้อนและการแบ่งแยกหน้าที่ตามแบบ
 สังคมอุตสาหกรรม กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ได้ปรากฏขึ้นเช่นกัน แต่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว
 นี้จะมีพื้นฐานทางสังคมที่แคบกว่ากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็
 คือจะครอบคลุมสาขาอาชีพหรือกลุ่มชนต่าง ๆ น้อยสาขากว่าในสังคมที่พัฒนาแล้ว ในประเทศ
 กำลังพัฒนากลุ่มที่มีการจัดตั้งและมีความสำคัญในผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มักจะเป็นกลุ่มที่
 เป็นหัวใจของการดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือ ข้าราชการ ทหาร และตำรวจ กลุ่มผลประโยชน์
 ที่เห็นได้ชัดและแข็งแกร่งที่สุดในประเทศกำลังพัฒนามักจะเป็นกลุ่มที่สามารถใช้กลไกของรัฐให้
 เป็นประโยชน์แก่ตนโดยตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้เพราะในสังคมเช่นนั้น ภาครัฐบาลเป็น
 แหล่งที่มาของอาชีพและของสถานภาพทางสังคมมากกว่าภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตามก็อาจมี
 กลุ่มสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ หรือกลุ่มพ่อค้ารายใหญ่ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการจัดองค์การดี
 พอที่จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เข้าทำการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์
 กฎหมาย ในอันที่จะรักษาหรือเกื้อหนุนสถานภาพทางเศรษฐกิจของเขา

Wendell Blanchard กล่าวไว้ว่า "ในประเทศไทยสมาคมหรือกลุ่มเอกชนต่าง ๆ ยังมีความสำคัญน้อยมาก ไม่มีกลุ่มใดที่มีอิทธิพล หรือมีพลังมากพอที่จะโน้มน้าวรัฐบาลให้ปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มของตนประสงค์ได้ และไม่มีกลุ่มใดที่มีความสามารถในการก่อให้เกิดประชามติ"¹ คำกล่าวที่ว่าเป็นความจริงอยู่มาก ก่อนที่บรรดานิสิตนักศึกษาจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มทำได้สำเร็จในปี 2514² ก่อนหน้านั้นมักมีคำวิพากษ์วิจารณ์กันเสมอว่า สาเหตุที่สภาพการณ์ทางการเมืองโดยทั่วไป ไม่วิวัฒนาการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ก็ด้วยเหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นพลังทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้เกิดดุลย์แห่งอำนาจระหว่างรัฐและประชาชน

มนตรี เจนวิทย์การ นักวิชาการผู้มีผลงานการศึกษาประวัติศาสตร์แนวกลุ่ม กล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองว่า³

กลุ่มผลประโยชน์นั้น จะกลายเป็นกลุ่มทางการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพยายามเข้าไปมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการกระทำของรัฐ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง กลุ่มจะดำเนินการทางการเมือง เมื่อผู้นำหรือสมาชิกของกลุ่มเห็นว่านโยบายหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ของกลุ่ม การที่คนรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนนั้น ก็เพราะว่า ถ้าปล่อยให้แต่ละคนทำการต่อสู้โดยลำพังย่อมไม่มีน้ำหนักเพียงพอ และที่สำคัญก็คือความเห็นถึงแม้จะเป็นไปในแนวเดียวกัน ก็ยังอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

¹Wendell Planchard, Thailand : Its People, Its Society, Its Culture (New Harven, Conn : Human Relations Area Files, Inc., 1958), p. 415.

²ประชาธิปไตย (ฉบับพิเศษวันอาทิตย์) 24 มิถุนายน 2516, หน้า 12.

³มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง การศึกษาประวัติศาสตร์แนวกลุ่ม," เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์, หน้า 547.

ละเอียดยุคได้มาก ทำให้ผู้วางนโยบายเกิดความสับสนได้ ถ้าจะให้ผลประโยชน์ของแต่ละคนแสดงออกในลักษณะที่เด่นชัดเป็นเอกภาพมากขึ้นจะต้องมีการรวมกลุ่มกัน
เรียกร้อง

Almond และ Powell ได้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่า เป็นกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและโดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากนักน้อยกว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่⁴

สำหรับ David B. Truman ได้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึง กลุ่มใด ๆ ก็ได้ที่โดยพื้นฐานของทัศนคติร่วม (shared attitudes) เรียกร้องเอาภัยกับกลุ่มอื่นในสังคมให้มีการก่อเกิด บำรุงรักษา และส่งเสริมรูปแบบ ความประเพณีที่สื่อแสดงโดยทัศนคติร่วมนั้น⁵ ทัศนคติร่วมในที่นี้หมายถึงกรอบความคิดที่เป็นเครื่องกำหนดรูปแบบความประเพณีของบุคคลและเป็นปัจจัยกำหนดความต้องการของบุคคลในสถานการณ์หนึ่ง ๆ⁶

การทำกิจกรรมร่วมกัน การมีความสัมพันธ์ติดต่อกันเป็นปัจจัยสำคัญของความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มต่าง ๆ อาจจะได้แสดงบทบาทเป็นครั้งคราวในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่มีกลุ่มอีกชนิดหนึ่งที่ทำการกิจกรรมในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา นั่นคือ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคม (association)⁷

⁴G.A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1966), p. 75.

⁵David B. Truman, The Governmental Process (Westport Conn: Greenwood Press, 1981), p. 33.

⁶Ibid., p. 33-34.

⁷Ibid., p. 39.

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

Almond และ Powell ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทด้วยกันคือ^a

1. กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคื่องกว้างไร้บรรทัดฐาน (anomic interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นอย่างค่อนข้างจะกระตั้นหันตามอารมณ์ เช่น การจลาจล การลอบสังหาร ตลอดจนการเดินทางประท้วง การเรียกร้องผลประโยชน์ในรูปลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสภาพที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งอยู่ในสังคม หรือว่าหากมีก็มีบางกลุ่มที่ถูกปิดกั้นมิให้แสดงออกซึ่งความต้องการ ดังนั้นความไม่พึงพอใจที่ถูกปิดอยู่กดดันไว้จะปะทุออกมาถ้ามีเหตุการณ์เอื้ออำนวยหรือมีผู้ชักนำ หรือ "ปลุกระดม" ให้เกิดขึ้น การชักนำนี้อาจกระทำโดยผู้ที่อยู่ในอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของเขาเองก็ได้ แต่ข้อสำคัญไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรแต่อย่างใด

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational interest groups) หมายถึงกลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มสถานภาพ กลุ่มชนชั้น (กล่าวคือกลุ่มคนที่อาจไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจทางวัฒนธรรมอย่างรู้ใจกันพอสมควร) ซึ่งอาจเรียกร้องผลประโยชน์ของเขาเป็นครั้งคราวโดยผ่านบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือผู้นำเช่นผู้นำทางศาสนา ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของที่ดินหลายคนขอร้องขาราชการชั้นผู้ใหญ่หรือรัฐมนตรีให้พิจารณาไม่ขึ้นภาษีที่ดิน โดยที่การขอร้องนี้เกิดขึ้นเมื่อเล่นกอล์ฟด้วยกัน

จะเห็นได้ว่า กลุ่ม 2 ประเภทดังกล่าวไปแล้ว มีการเรียกร้องผลประโยชน์แต่เพียงครั้งเดียว ไม่มีขั้นตอนหรือการจัดตั้งที่แน่นอนในการเรียกร้องและไม่มีความต่อเนื่องในการเรียกร้อง ดังนั้นในสังคมสมัยใหม่ที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ อย่างชัดเจน กลุ่มดังกล่าวจะมีอิทธิพลน้อย ทั้งนี้เพราะในสภาพดังกล่าว มีกลุ่มที่มีการจัดตั้งมากมายที่กำลังแข่งขันกันอยู่ อันเป็นสภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งให้เข้ามามีอิทธิพลได้มากนัก อีกประการหนึ่งในสภาพเช่นนี้ กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งเหล่านี้ หากมีความต้องการอยู่อย่างแน่วแน่ก็จะทำการจัดตั้งขึ้นมา และแปรสภาพเป็นกลุ่มประเภทหนึ่งใน 2 ประเภท ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้แทน

^aG.A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach, pp. 75-80.

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest groups) เป็นกลุ่มซึ่งมีลักษณะองค์กรที่เป็นทางการ (formal organizations) เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยงานราชการและสถาบันอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนี้กลุ่มย่อยภายในสถาบันสำคัญ ๆ เหล่านี้อาจทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ โดยอาศัยความชอบรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ตัวอย่างเช่น กลุ่มนักการธนาคารในพรรคอนุรักษ์นิยมพรรคหนึ่งอาจใช้อิทธิพลของพรรคในอันที่จะเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่วงการธนาคาร หรือกลุ่มผู้นำกองทัพบอกทำการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่ชาวนาผู้ยากไร้ เป็นต้น

ในสังคมกำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหาร มีการจัดตั้งอย่างเห็นชัดและมีอำนาจมากในสังคม ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) นอกเหนือจากสถาบันดังกล่าวมีน้อยหรือไม่มีขาดประสิทธิภาพ

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) คำว่า "ทางการ" ในที่นี้ หมายถึงการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอนไม่ได้หมายความว่า "ทางราชการ" ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการคือสหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ (คือมี specialized interest articulation function) กลุ่มเหล่านี้มักจะมีระเบียบวิธีการที่เรียกร้องผลประโยชน์และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบบการเมือง ในสังคมที่พัฒนาแล้วกลุ่มเหล่านี้จะได้เปรียบกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational interest groups) จะได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม และจะมีมากมายหลายกลุ่มครอบคลุมถึงกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม ในสังคมเช่นนี้การเรียกร้องผลประโยชน์แบบตัวคนเดียว (self representation) หรือโดยกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational) จะลดน้อยถอยลงไปโดยปริยาย

ส่วน Francis G. Castles⁹ จำแนกกลุ่มกดดัน (pressure group) หรือกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มตน
2. กลุ่มทัศนคติ (attitude group) คือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหน้าบางประการอันยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกในกลุ่มตน วัตถุประสงค์นี้จะไม่ใช้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแต่จะเป็นทัศนคติที่มีร่วมกัน (shared attitude)

วิธีการในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell ได้จำแนกให้เห็นถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีทั้งวิธีการที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ ดังต่อไปนี้¹⁰

1. การติดต่อเป็นส่วนตัว คือการที่กลุ่มผลประโยชน์ผลักดันนโยบายโดยอาศัยความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวที่มีกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่นความเป็นญาติพี่น้อง การเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกัน หรือการเป็นเพื่อนร่วมรุ่นในสถาบันการศึกษาเดียวกัน การติดต่อเป็นส่วนตัวในลักษณะนี้เกิดขึ้นในทุกกระบวนการเมือง
2. การมีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในระบบการเมืองบางระบบยินยอมให้กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร การที่กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนอยู่ในสภานิติบัญญัติ ทำให้ตัวแทนเหล่านี้สามารถผลักดันนโยบายผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายของสภานิติบัญญัติได้
3. สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบเปิดมักใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของตน แต่ในระบบการเมือง

⁹Francis G. Castles, Pressure Group and Political Culture: A Comparative Study, p. 2.

¹⁰Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics Today : A World View, pp. 76-80.

แบบปิดการใช้สื่อเหล่านี้จะได้รับการจำกัดเนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบโดยชนชั้นนำทางการเมือง

4. พรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจจะเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ในบางระบบการเมือง เช่น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ พรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมมากกว่าทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้กับกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนในสหราชอาณาจักรพรรคการเมืองก็ได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางของกลุ่มผลประโยชน์ แต่คณะกรรมการของรัฐสภาจะเป็นผู้แสดงบทบาทนี้เสียเอง ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้กับคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองเอง

5. สถาบันนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์อาจมีการติดต่อกับคณะกรรมการรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา และในกรณีที่ระบบราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้วย กลุ่มผลประโยชน์ก็จะเข้าหาข้าราชการในระดับต่าง ๆ จากการศึกษากรณีเมือง Birmingham ประเทศอังกฤษ พบว่าในกรณีที่ประเด็นปัญหาใหญ่ เช่น เรื่องเชื้อชาติ และกลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผลประโยชน์เข้าหาพรรคการเมือง แต่ในกรณีเล็ก ๆ กลุ่มจะเข้าหาข้าราชการ

6. การประท้วงหรือเดินขบวนต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการที่รุนแรงด้วยการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม กลุ่มที่ไม่มีโอกาสในการผลักดันนโยบายผ่านช่องทางอื่น ๆ มักจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการดังกล่าวนี้

และมนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงวิธีการมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายดังต่อไปนี้¹¹

1. การล็อบบี้ (lobbying) เป็นความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การโน้มน้าวชักจูงด้วยการเจรจาต่อรอง หรือการมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

¹¹มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หน้า 549-551.

2. การพยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีลักษณะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้ง มีบ่อยครั้งที่ผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องสนับสนุนกฎหมายหรือนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่จะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีไม่พอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์หามาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

4. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยสภานิติบัญญัติร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มรู้ว่ากฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

5. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติดมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่ม โดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนเสียค่าโฆษณาโทรทัศน์ และวิทยุ แต่ปกติกลุ่มที่จะใช้มติดมหาชนให้เป็นประโยชน์ได้ต้องมีรายได้อ่าง

6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการให้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มขึ้นชั้นผู้นำ

7. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบตัวเงินหรือในรูปแบบอื่น

จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายด้วยกัน ในอันที่จะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย วิธีการใดจะมีการใช้กันมากหรือน้อยย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองต่าง ๆ ที่สำคัญก็คือกลุ่มจะใช้วิธีการต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคนั้น ๆ ด้วย

ในงานวิจัยนี้ จะพิจารณาว่าสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งจะใช้วิธีการใดบ้างในการแสดงบทบาทในการผลักดันให้ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42

สำหรับกระบวนการทางการเมืองที่กลุ่มผลประโยชน์อาศัยเป็นช่องทางในการดำเนินการเรียกร้องหรือแสวงหาอิทธิพลเหนืออื่น อาจเป็นสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ หรืออาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นต้นว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ หน่วยงานกึ่งรัฐ-เอกชน .

สำหรับสาระสำคัญ กลุ่มจะดำเนินการทางการเมือง เมื่อผู้นำหรือสมาชิกของกลุ่ม เห็นว่านโยบาย หรือการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐ มีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ของกลุ่มนั้น ในข้อนี้ได้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ ทฤษฎีการสูญเสียดุลยภาพ (disequilibrium theory) อธิบายถึงสาเหตุว่าทำไมกลุ่มผลประโยชน์จึงหันเข้าหารัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งดำเนินการทางการเมืองไว้ดังนี้คือ เมื่อใดที่กลุ่มยังคงมีแบบแผนแห่งการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ที่มั่นคง ในสภาวะที่มีความสมดุลแห่งสิ่งแวดล้อมของกลุ่ม กลุ่มจะดำเนินการกิจกรรมการแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป็นการภายใน แต่ถ้าเมื่อใดที่สิ่งแวดล้อมของกลุ่มกลับกลายเป็นสิ่งเสียเปรียบทำให้กลุ่มต้องสูญเสียหรือถูกคุกคามอย่างรุนแรง อันทำให้สถานะของกลุ่มกระทบกระเทือน กลุ่มก็จะหันเข้าหาภาครัฐบาลเพื่อขอความช่วยเหลือ นโยบายหรือการกระทำของรัฐได้แก่ การเตรียมออกกฎหมาย หรือกฎกระทรวง หรือข้อห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่กลุ่มมองเห็นว่าถ้าปล่อยให้สิ่งดังกล่าวออกมาจะมีผลบังคับใช้จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นแน่

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และกลุ่มกดดัน (pressure group) เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน ประชาชนนอกจากจะมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ปกครองของตนแล้ว ยังมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) และมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและจัดตั้งกลุ่ม (freedom of organization) ของตนอีกด้วย

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ จะมองเห็นได้ชัดเจนเมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับสถาบันฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหาร และสถาบันนิติบัญญัติหรือสภาที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายและความคุมฝ่ายบริหาร นั่นคือการทำหน้าที่โครงสร้างในกระบวนการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) อันเป็นกระบวนการทางด้านปัจจัยนำเข้า (input) อย่างหนึ่งในระบบการเมือง ซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงข้อเรียกร้องหรือความต้องการ (demand) ของแต่ละกลุ่มซึ่งมีอยู่หลากหลายในสังคมที่มีสภาพพหุนิยม (pluralism) อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ฝ่ายบริหารจะได้จัดการตอบสนองกับข้อเรียกร้องเหล่านั้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าต่างมุ่งเรียกร้องแสวงหา หรือพิทักษ์ผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับกลุ่มของตนมากที่สุด เพื่อให้เป็นไปในลักษณะเหมาะสม โดยการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเพื่อให้เกิดความพอใจในระดับหนึ่ง อันจะเป็นการทำให้เกิดความราบรื่นในสังคม เพราะในระบบการเมืองนั้นจะต้องมีวิธีการจัดการกับข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน การตัดสินใจทางการเมืองทุกอย่างย่อมมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนไม่ในทางบวกก็ทางลบ ดังนั้น หากชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคม ไม่มีช่องทางที่จะแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการแล้วไซ้ร้ ก็เป็นที่แน่นอนว่าความต้องการเหล่านั้นจะไม่ได้มีการตอบสนอง ความอัดอั้นตันใจที่เกิดขึ้นจึงอาจปะทุขึ้นมาเป็นความรุนแรง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความระส่ำระสายต่อระบบการเมือง เป็นต้นว่าการนัดหยุดงาน หรือการประท้วงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งทำความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ และมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุด ซึ่งในรายละเอียดของเรื่องนี้จะกล่าวในทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบเป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้น เพื่อใช้วิเคราะห์การเมืองในรูปของระบบ (system) เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยกิจกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง ซึ่งมาจากสมมติฐานหลายประการ แต่ประการที่สำคัญที่สุดก็คือสมมติฐานที่ว่า เราสามารถเข้าใจการเมืองได้อย่างเป็นระบบเพราะกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ (process) และภายในกระบวนการนั้น เราสามารถหาข้อสรุปทั่วไป จากพฤติกรรมที่เกิดขึ้นอย่างเป็น

แบบแผน¹² ด้วยเหตุนี้นักรัฐศาสตร์จึงพยายามวาดรูปร่างของระบบ ซึ่งแต่แต่ละนักคิดก็จะได้ระบบที่แตกต่างกัน โดยที่เดิมนักรัฐศาสตร์มองระบบในรูปของรัฐ รัฐบาล สถาบันหรือระเบียบทางสังคม เป็นต้น แต่ในศตวรรษปัจจุบัน ความหมายของระบบการเมืองได้อาศัยหลักวิทยาศาสตร์มาอธิบายระบบ เช่น Easton ใช้หลักชีววิทยา Deutsch ใช้หลักฟิสิกส์ Neuman และ Winer ใช้หลักคณิตศาสตร์ เป็นต้น และจากงานเขียนต่าง ๆ ในเรื่องของระบบมองว่า การเมืองมีระบบของมันเอง เราสามารถแยกแยะส่วนประกอบต่าง ๆ ของระบบได้ สามารถระบุลักษณะและหน้าที่เฉพาะได้ และสามารถอธิบายถึงกระบวนการทำงานของส่วนต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบเหล่านี้กับสภาพแวดล้อมได้

ระบบการเมืองทุกระบบ จะต้องมีวิธีการในการจัดการกับข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน การเรียกร้องผลประโยชน์ คือ กระบวนการที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเสนอออกซึ่งข้อเรียกร้อง (demands) ต่อผู้ตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกที่ทำหน้าที่แปรสภาพ demands หรือ input เป็น output¹³ การตัดสินใจทางการเมืองทุกอย่างย่อมมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนไม่ว่าในทางบวกก็ในทางลบ ดังนั้นหากชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคมไม่มีช่องทางที่จะเรียกร้องผลประโยชน์หรือความต้องการแล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่าความต้องการเหล่านั้นจะไม่ได้รับการตอบสนอง ความอัดอั้นตันใจที่เกิดขึ้น จึงอาจปะทุขึ้นมาเป็นความรุนแรง และหากก่อให้เกิดความระส่ำระสายต่อระบบการเมือง จะเป็นผลให้เกิดความจำเป็นที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะโต้ตอบด้วยการปราบปรามเพื่อรักษาความเป็นระเบียบสังคม จะเห็นได้ว่ากระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการที่ระบบการเมืองจะดำเนินไปได้โดยราบรื่น เพราะเป็นวิธีการตีแผ่ให้เห็นถึงความ

¹² ฮ็อนันต์ สมุทวณิช, ฟิสิกส์กับการเมืองสู่ทฤษฎีทั่วไปทางการเมือง (กรุงเทพฯ : ม.ป.ม., 2534), หน้า 4.

¹³ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics Today : A World View, pp. 73-74.

ต้องการของกลุ่มชนต่าง ๆ ที่อาจมีความขัดแย้งกันให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้รับรู้ และหาทางตอบสนองให้เหมาะสม ซึ่งหากทำได้ก็จะมีป้องกันมิให้ความขัดแย้งปรากฏชัดขึ้น โดยการช่วงชิงที่จะทำการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชนเสียก่อน

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

David Easton มองว่าระบบการเมือง คือระบบของพฤติกรรมที่มีการปฏิสัมพันธ์กับพฤติกรรมดังกล่าวจะผ่านกระบวนการของระบบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังนี้

1. ส่วนที่ปัจจัยนำเข้า (input) ระบบการเมือง ซึ่งปัจจัยนำเข้านี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 Demand คือ ความต้องการจากภายนอกหรือภายในระบบที่เรียกร้องต่อระบบการเมือง เพื่อให้ได้รับการจัดสรรโดยที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติจะเป็นผู้พิจารณาเนื้อหาสาระว่า ความต้องการใดหรือข้อเรียกร้องใดควรหรือไม่ควรได้รับการตอบสนอง บางเวลาข้อเรียกร้องก็ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติตามความต้องการทั้งหมดเพราะว่ามีความต้องการมากเกินไปกว่าที่ระบบจะดำเนินการให้ได้ หรือในบางครั้งก็เพราะความต้องการนั้น ๆ ไม่ลงรอยกับความต้องการอื่น ๆ ที่ระบบการเมืองกำลังดำเนินการอยู่และหากความต้องการมีมากเกินไประบบการเมืองก็จะหนักอึ้งจนไม่สามารถจะรองรับไว้ได้หรือหากเกิดความต้องการที่ไม่ลงรอยกับที่ระบบดำเนินการอยู่ ก็จะเกิดความตึงเครียดตามมา และอาจส่งผลให้ระบบการเมืองเกิดความขัดแย้งและแตกสลายได้ แต่โดยปกติระบบจะมีการพัฒนาที่สถานการณ์ทางวัฒนธรรมเพื่อจำกัดเนื้อหาของความต้องการและจำกัดวิถีทางการเรียกร้องต้องการซึ่งจะทำให้ระบบสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ

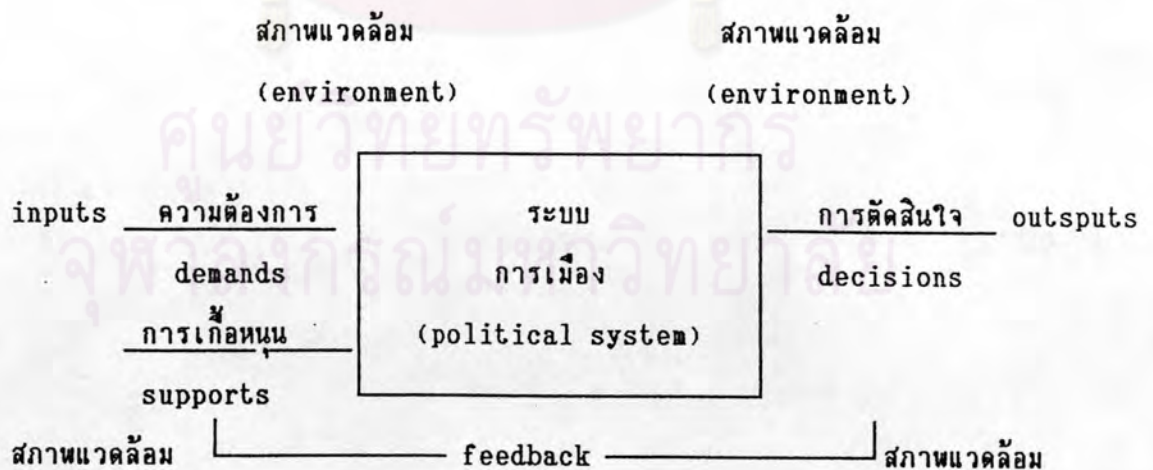
1.2 Support คือ การเกื้อหนุน อาจเป็นการกระทำที่ส่งผลในทางบวกหรือทางลบต่อระบบการเมืองก็ได้ การเกื้อหนุนในทางบวกจะมีขึ้นเมื่อระบบการเมืองตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มนั้น และในทางลบเมื่อระบบการเมืองไม่สนองตอบความต้องการหรือไม่สนใจใฝ่ต่อคนกลุ่มนั้น อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้น ๆ ด้วย

2. ส่วนที่เป็นปัจจัยส่งออก (output) เป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า หรือการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและทรัพยากรแทนสังคม เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

หรือแสดงออกถึงความพยายามที่จะทำตามข้อเรียกร้องต้องการ หรือมิฉะนั้นก็ต้องจำกัดการ
เรียกร้องต้องการไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยส่งออกอาจจะออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับทางสังคม หรืออาจเป็นนโยบายของรัฐซึ่งหน่วยราชการจะต้องนำไปดำเนินการหรือ
ปฏิบัติการให้ได้เป็นผล ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับระดับของการเกื้อหนุนภายใน
สังคม และผลที่ตามมาจากปัจจัยส่งออก และส่วนที่ทำหน้าที่เป็นแหล่งข่าวสารอันนี้ก็คือ เรื่อง
ของการป้อนกลับ (feedback)

3. ส่วนที่เป็นกระบวนการป้อนกลับ (feedback) ปฏิกริยาที่กลุ่มชนมีต่อ outputs
ไม่ว่าจะเป็นในทางเห็นชอบด้วย ไม่เห็นชอบด้วย หรือเห็นชอบด้วยแต่เพียงบางส่วน เป็นสิ่งที่
จะถูกป้อนกลับมาให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองทราบว่าเป็นอย่างไรเพียงใดในนโยบาย หรือ
กฎหมายที่ออกไป จะได้นำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก บางทีปฏิกริยานี้ อาจแสดงว่า
เห็นดีด้วยในระยะแรก แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมเปลี่ยนไป
ก็อาจเกิดความไม่พอใจในนโยบายนั้นเกิดขึ้นได้ การป้อนกลับนี้กระทำโดยผ่านตัวการต่าง ๆ
เช่น หน่วยราชการที่นำกฎหมายนั้น หรือนโยบายนั้นไปใช้ก็จะทำการประเมินผล การปฏิบัติตาม
กฎหมาย หรือนโยบายว่ามีปัญหาอย่างไร เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนหรือไม่เพียงใด บางครั้งอาจ
ป้อนกลับเข้ามาโดยกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และในสังคมสมัยใหม่โดยผ่านสื่อมวลชน

แผนภาพที่ 1 ภาพจำลองระบบการเมืองของ Easton



ที่มา : David Easton, A Framework for Political Analysis, (1965, p.112)

ส่วน Almond มองว่าระบบสัมพันธ์กับหน้าที่ (function) ซึ่งหน้าที่เหล่านี้อาจแยกได้เป็นหน้าที่ทางด้านปัจจัยนำเข้าหรือหน้าที่ทางการเมือง (political functions) 4 หน้าที่ และหน้าที่ทางด้านปัจจัยนำออกหรือหน้าที่ทางการเมืองปกครอง (governmental functions) 3 หน้าที่

ปัจจัยนำเข้า หรือ Input Functions ได้แก่

1. การกล่อมเกล่าและเลือกสรรทางการเมือง (political socialization & recruitment)
2. การเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation)
3. การรวบรวมจัดระบบผลประโยชน์ (interest aggregation)
4. การสื่อสารทางการเมือง (political communication)

ปัจจัยนำออก หรือ Output Functions ได้แก่

1. การสร้างกฎเกณฑ์ (rule - making)
2. การนำกฎระเบียบไปใช้ (rule - application)
3. การตีความในกรณีต่าง ๆ (rule - adjudication)

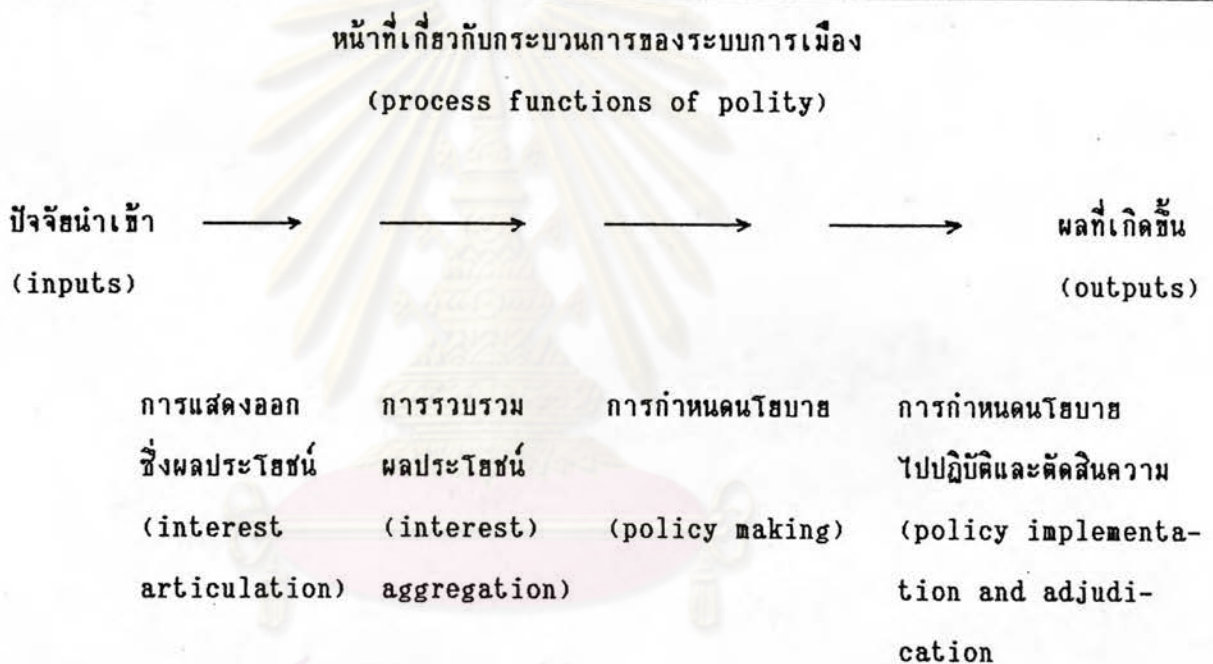
หน้าที่ทางด้านปัจจัยนำออก เปรียบได้กับอำนาจที่แยกออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เป็นการสร้างกฎเกณฑ์
2. อำนาจบริหาร (Executive) เป็นการนำกฎระเบียบไปใช้
3. อำนาจตุลาการ (Judicial) เป็นการตีความหรือตัดสินความในกรณีต่าง ๆ

ในเรื่องของระบบการเมือง Almond ให้ความสนใจว่า ใครเป็นผู้ที่มองเห็นปัญหาต่าง ๆ (problems) ในสังคม ใครเป็นผู้บ่งชี้ประเด็นปัญหาเหล่านี้ (issues) ใครเป็นผู้พิจารณาและเสนอแนวทางแก้ปัญหาเหล่านี้ และการกระทำเหล่านี้เกิดขึ้นในรูปแบบใด ซึ่งการมองของ Almond นั้นเป็นการอิงกับหลักการของสาขาวิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา ทำให้ระบบการเมืองเป็นระบบของการกระทำ (action system) และเป็นระบบบทบาท ซึ่งทำให้

เกิดความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ภายในระบบแนวความคิดเรื่องระบบของ Almond มีส่วนคล้ายกับ Easton คือ ยังมีปัจจัยนำเข้าและปัจจัยส่งออก และ Almond ได้แจกแจงหน้าที่ที่ระบบการเมืองจะต้องกระทำ คือ แจกแจงว่าหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ทางด้านปัจจัยนำเข้า หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ปัจจัยส่งออก

แผนภาพที่ 2 หน้าที่ต่าง ๆ ของระบบการเมือง



ที่มา คัดจาก ม.ร.ว.พฤษถิ์สาธิต ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (2531).

จะเห็นได้ว่า กระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการที่ระบบการเมือง อันเป็นกระบวนการทางด้านปัจจัยนำเข้า (input) อย่างหนึ่งในระบบการเมือง ซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงข้อเรียกร้องหรือความต้องการ (demand) ของแต่ละกลุ่มซึ่งมีอยู่หลากหลายในสังคม ให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้รับรู้และหาทางตอบสนองให้เหมาะสม

สรุปความรวมจากความเห็นเกี่ยวกับระบบการเมืองของ David Easton และ Almond แล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับคำว่า "ระบบ" หรือ "system" ว่าเป็นกลุ่มของสิ่งหรือการกระทำซึ่ง

1. มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และปฏิสัมพันธ์กัน
2. มีเขตแดนชัดกักระหว่างตัวระบบกับสภาพแวดล้อมของมัน
3. มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ

ดังนั้นเมื่อเกิดความตึงเครียดขึ้นภายในระบบ สิ่งหนึ่งที่ระบบจะต้องจัดการนอกเหนือจากการแก้ที่ตัวปัญหาแล้วก็คือ การจัดการกับการไหลของข่าวสารที่เป็นตัวนำความคิด ที่สั่นคลอนและอารมณ์ ซึ่งวิธีการจัดการไม่ว่าจะเป็นการแก้ที่ตัวปัญหาหรือการจัดการกับการไหลเวียนของข่าวสาร จะขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองที่แต่ละสังคมการเมืองใช้อยู่ เช่น หากเป็นระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งปฏิสัมพันธ์กันภายในระบบและระหว่างระบบกับสิ่งแวดล้อม มักอยู่ในลักษณะของผู้ออกคำสั่งและผู้กระทำตามคำสั่ง การแก้ปัญหาก็มักจะกระทำโดยศูนย์กลางอำนาจเพียงไม่กี่คน ข่าวสารก็จะถูกจำกัดเท่าที่ผู้มีอำนาจออกให้รับรู้ แต่หากเป็นระบอบเสรีนิยม การจัดการต่าง ๆ และการเผยแพร่ข่าวสารมักจะอยู่ในลักษณะเปิดสู่สาธารณะ เป็นต้น

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับปรัชญาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์

เสรีภาพ หมายถึง เงื่อนไขหรือสภาพที่กฎหมายเปิดช่องให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอิสระที่จะทำกระทำสิ่งใด ๆ ได้ภายในขอบเขตหนึ่ง โดยถูกแทรกแซงน้อยที่สุด ซึ่งถ้าใช้คำว่าเสรีภาพในกฎหมายมหาชนข้อห้ามการแทรกแซงนี้คือ ห้ามรัฐนั่นเอง ข้อความนี้หมายความว่ารัฐไม่มี

อำนาจเข้าไปแทรกแซง หรือให้แทรกแซงได้น้อยที่สุด ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

ฌอง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau : 1712-1778) นักปรัชญาชาวสวิส มีความเห็นว่า ในสังคมการเมืองสิ่งที่สำคัญและควรแก้ไขอย่างยิ่งมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ เสรีภาพ กับ ความเสมอภาค โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเสรีภาพนั้น รูสโซเห็นว่า "สวัสดิภาวะของมนุษย์ที่แท้จริง ก็คือเสรีภาพ เพราะถ้าปราศจากเสรีภาพแล้ว มนุษย์ก็ไม่ใช่มนุษย์อีกต่อไป เสรีภาพเป็นแก่นของความเป็นมนุษย์ไม่ใช่เหตุผล" ทำไมรูสโซจึงกล่าวเช่นนั้นเหตุผลก็คือ การปฏิเสธเสรีภาพของตัวเอง คือการปฏิเสธสิทธิของตนเอง การจะแยกแยะระหว่างสิ่งที่ผิดและสิ่งที่ถูก

สังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งสัญญาประชาคม รูสโซเห็นว่า ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการที่เราต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่คนอื่นเป็นผู้บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับตัวเราในฐานะผู้จำต้องเคารพกฎหมาย โดยที่เราไม่มีส่วนรู้เห็นหรือส่วนร่วมในการออกกฎหมายนั้นด้วยเลย ความรู้สึกถูกกดขี่จะยิ่งเพิ่มทวีคูณ หากผู้บัญญัติกฎหมายนั้นมีคุณสมบัติของความเลวอยู่ในตัวมากกว่าเราผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย การขจัดเสี้ยนซึ่งความรู้สึกถูกกดขี่จากผลของกฎหมาย ก็มีลักษณะเหมือนกับวิธีการหนามชอกเอาหนามบ่ง กล่าวคือเมื่อต้องปกครองโดยกฎหมายก็ควรจะให้ผู้ถูกปกครองมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายด้วย "เมื่อเรามีส่วนร่วมมากหรือเป็นกฎหมายที่เราเสนอขึ้น เราไม่รู้สึกว่ากฎหมายนั้นกดขี่เรา ถ้าเรามีส่วนร่วมน้อยหรือไม่มีส่วนร่วมเลย เราอ้อมรู้สึกว่าการกดขี่เราบีบบังคับเรามาก ฉะนั้นคนเราจะยินดียิ่งอยู่ในรัฐมากขึ้น เมื่อเรามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายมากขึ้น"¹⁴

จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill : 1806-1873) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ซึ่งมีชื่อเสียงมาจากงานเขียนเรื่อง เสรีภาพ (On Liberty) ซึ่งพิมพ์ในปี 1859 ทฤษฎีเสรีภาพของมิลล์ มิใช่จะเป็นการให้ใช้เสรีภาพจนเกินขอบเขต เสรีภาพต้องมีการจำกัดมิให้เป็นอันตรายต่อผู้อื่น และต่อสังคม มิลล์มีหลักการว่า คนแต่ละคนมีอธิปไตยเหนือตนเอง และ

¹⁴ ส. ศิวรักษ์, นักปรัชญาการเมืองฝรั่ง (โรงพิมพ์พิเศษ, 2519), หน้า 173.

สังคม มีอิทธิพลเหนือการกระทำของบุคคลที่ไม่ละเมิดอิทธิพลของผู้อื่น

มิลล์มีความเชื่อมั่นว่า สังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์จากการให้อิสระเสรีภาพในการพูด การอภิปรายรวมทั้งการแสดงออกทางด้านความคิด สังคมส่วนรวมจะมีการตื่นตัวอยู่เสมอ ถ้าไม่มีการท้าทายต่อสิ่งใหม่ ๆ สังคมก็คงอยู่แบบเดิมตลอดไป ซึ่งมิลล์เรียกสังคม แบบนี้เป็น Dead Dogma¹⁵ (เป็นสังคมที่เก่าแก่จนตายไปแล้ว และยังคงมีข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่คงอยู่ เช่นนั้นตลอดไป) สำหรับผู้ถูกจำกัดสิทธิในการแสดงออกด้านความคิดเห็นได้แก่ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกติกากฎ บุคคลเหล่านี้ถือว่าไม่มีสิทธิในการแสดงเสรีภาพของตน เช่นเดียวกับผู้ใช้เสรีภาพในการทำลายสังคมนั้น

เพื่อมิให้การจำกัดเสรีภาพในการกระทำ (Liberty of Action) เป้าหมายสูงสุดของสังคมจึงควรเป็น "ให้ความปลอดภัยแก่ทุกคนและให้เสรีภาพในการกระทำ"¹⁶ ถ้าการกระทำที่มนุษย์เห็นว่าเป็นเรื่องของตนเอง (การกระทำประเภท Self Regarding Action) แต่กลับเป็นอันตรายต่อผู้อื่น มิลล์ให้คำตอบว่าผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ การจงใจทำลายให้เสียหายสมควรได้รับโทษ

อย่างไรก็ดี มิลล์เสนอว่า มีเสรีภาพอยู่บางประการที่ไม่ควรถูกจำกัดเลย และควรถือว่าเป็นเสรีภาพในสภาวะที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากหลักใหญ่ของเขา เสรีภาพที่ว่านี้ได้แก่ เสรีภาพทางมโนธรรม เสรีภาพทางความคิด ทางการพูด และทางการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพส่วนบุคคล และสมาคม โดยมีได้มีจุดประสงค์ที่เป็นภัยต่อบุคคลอื่น

¹⁵Henry M. Magid, "Jeremy Bentham-James Mill," in History of Political Philosophy by Leo Strauss and Joseph Cropsey. (Chicago : Rand Mc Nally & Company, 1963), p. 694.

¹⁶Joseph Dunner, Dictionary of Political Science (New Jersey: Little Field Adams & Co, 1970).

จากแนวความคิดของปรัชญาที่ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพนั้น พอสรุปได้ว่าเสรีภาพจะต้อง อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และภายใต้ความรับผิดชอบที่จะใช้สิทธิของตัวเองโดยไม่กระทบ กระเทือนสิทธิของบุคคลอื่น ทว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายผู้ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงสิทธิใน การพูดและการแสดงความคิดเห็นของมนุษย์ ตลอดจนการเลือกกระทำของมนุษย์อย่างมีเหตุผล และมีความรับผิดชอบ ผู้ใช้อำนาจต้องมีความจริงจัง มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย เพื่อความผาสุกของสังคมประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องพิจารณากันต่อไปว่าการใช้ อำนาจตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 อยู่ในเกณฑ์หรือไม่

สิทธิเสรีภาพและความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์ในฐานะที่เป็น "กึ่งสาธารณะ" (quasi-public institution) ใ้ใช้ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้รับการยกย่องจากรัฐสภาอังกฤษในระดัศตวรรษ ที่ 19 ว่าเป็น "ฐานันดรที่ 4" (the Fourth Estate) ต่อจากพวกขุนนาง (nobility) การที่ตั้งหนังสือพิมพ์ว่าเป็นฐานันดรที่ 4 เนื่องจากหนังสือพิมพ์ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเป็นปาก เป็นเสียงของประชาชนอีกทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ ที่หนังสือพิมพ์แสดงออกเป็นนโยบายนั้น ก็มี อิทธิพลอย่างยิ่งต่อประเทศชาติ (public opinion) ด้วย

สมญาที่หนังสือพิมพ์ได้รับอย่างไม่เป็นทางการนี้ แม้ในปัจจุบันก็ยังคงใช้เรียก หนังสือพิมพ์อยู่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่านับวันการบริหารงานของรัฐบาลประเทศเสรีประชาธิปไตย ของแต่ละประเทศจะยิ่งทวีความสลับซับซ้อนยากต่อการเข้าใจขึ้นทุกที ดังนั้นหากปราศจากการ ช่วยเหลือของสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะแหล่งข่าวสาร (source of information) และคอยอธิบายไขความข้อง (interpret) ให้แก่ประชาชน แล้ว ก็เห็นจะเป็นเรื่องยากเลากการที่เดี๋ยวจะให้ประชาชนทั่วไป สามารถทำความเข้าใจใน ความสลับซับซ้อนของการปกครองประเทศนั้นได้

สิทธิของหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์จะสามารถปฏิบัติหน้าที่แจ้งข่าวสารแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง ตรงไปตรงมาและครบถ้วนตามเจตนารมณ์ที่หนังสือพิมพ์ตั้งปณิธานไว้นั้น แนวคิดทางด้านหนังสือพิมพ์มีความเห็นว่า หนังสือพิมพ์ควรจะต้องได้รับสิทธิ (right) ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ คือ สิทธิในการรับรู้ (right to know) และสิทธิในการแสดงออก (right to express)

1. สิทธิในการรับรู้ แนวความคิดที่ว่าหนังสือพิมพ์ควรจะต้องมีสิทธิขั้นมูลฐานจากรัฐบาล คือ สิทธิในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลที่เป็นความจริง ซึ่งอุปถัมภ์เป็นจุดมุ่งหมายที่หนังสือพิมพ์ในเสรีภาพนิยมนิยม (libertarian newspaper) ได้ต่อสู้เรียกร้องมาตลอดระยะเวลาหลายศตวรรษที่ 18 จนถึงต้นศตวรรษที่ 19¹⁷

การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของหนังสือพิมพ์นั้น สืบเนื่องมาจากรัฐสภาอังกฤษ ในระยะเวลาหลายศตวรรษที่ 18 ห้ามบุคคลภายนอกมิให้ล่วงล้ำเข้าไปรู้จักการต่าง ๆ ของรัฐบาลและยังห้ามการบันทึกรายงานการประชุม เพราะเกรงว่าสาธารณชนจะล่วงละเมิดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการพิจารณาอภิปรายของรัฐสภา

John Wilkes เจ้าของบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ North Briton ได้พยายามต่อสู้เรียกร้องสิทธิในการรับรู้ของหนังสือพิมพ์ และการรายงานข่าวดังกล่าวตลอดมา โดยให้เหตุผลว่ารัฐสภา คือ ตัวแทนและผู้รักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชน การอภิปรายเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนจึงควรเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบ และเนื่องจากหนังสือพิมพ์เป็นสื่ออันเข้าถึงประชาชนได้ หนังสือพิมพ์จึงควรมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะได้รับรู้ เพื่อแจ้งข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในรัฐสภาด้วย

¹⁷Fred S. Siebert, "ทฤษฎีสื่อสารมวลชนฝ่ายเสรีภาพนิยมนิยม," ใน ทฤษฎีสื่อสารมวลชน แปลโดย เกษม ศิริสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : 2513), หน้า 39-49.

ในที่สุดเมื่อปี ค.ศ. 1771 (พ.ศ. 2314) รัฐสภาอังกฤษก็ถูกมติมหาชนบีบบังคับให้คืนสิทธิสำคัญดังกล่าวให้แก่หนังสือพิมพ์

ส่วนในสหรัฐอเมริกานั้นก็เคยมีการประชุมลับ โดยมิได้อนุญาตให้หนังสือพิมพ์และประชาชนเข้าฟังด้วย จนเวลาล่วงเข้าต้นศตวรรษที่ 19 วงการหนังสือพิมพ์อเมริกาจึงสามารถพิสูจน์ให้ชาวอเมริกันเห็นถึง ความจำเป็นของการมีสิทธิอันชอบธรรมของหนังสือพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยว่า หนังสือพิมพ์มีสิทธิในการรับรู้ รวบรวม และรายงานข่าวที่สมบูรณ์เกี่ยวกับกิจกรรมและผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สาธารณชนทราบ¹⁸

2. สิทธิในการแสดงออก สิทธิอีกประการหนึ่งที่หนังสือพิมพ์ในประเทศเสรีพึงมี ก็คือสิทธิในการแสดงออก ซึ่งหมายถึงอำนาจอันชอบธรรมที่หนังสือพิมพ์ในประเทศจะต้องได้รับ เพื่อการเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ การกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสาธารณชน แต่การแสดงออกซึ่งข่าวสารและการวิพากษ์วิจารณ์นั้นต้องตั้งอยู่บนความเป็นจริงที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความเที่ยงตรงและสุจริตใจ เพื่อเป็นการบอกเล่าให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบุคคลที่เป็นที่สนใจของสาธารณชน ซึ่งเรียกว่า public figures ได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงานของเขา และชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปตามนโยบายที่รัฐได้วางไว้หรือไม่ จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องข้อผิดพลาดของการทำงานให้ดีขึ้น

สิทธิของหนังสือพิมพ์นั้น มักจะได้รับการกล่าวถึงควบคู่ไปกับ "เสรีภาพ" ของหนังสือพิมพ์เสมอ กล่าวคือ เมื่อหนังสือพิมพ์ได้รับสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายแล้ว การที่จะให้หนังสือพิมพ์สามารถใช้เหตุผลของตนเองปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม และด้วยวิธีการ

¹⁸ อีไล ลาเบล, "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์," ใน วันนักข่าว, 2 มีนาคม 2526 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เศส, 2526), หน้า 22.

อันถูกต้องนั้น หนังสือพิมพ์ก็ควรจะเป็นอิสระจากข้อจำกัดต่าง ๆ รวมทั้งปลอดจากแรงกดดันของกลุ่มอิทธิพล ที่อาจจะมีส่วนทำให้เรื่องราวที่เสนอในหน้าหนังสือพิมพ์หยาบ การให้ภาพที่ถูกต้องของชุมชนแก่ผู้อ่านเสียก่อน ซึ่งก็หมายความว่าเมื่อให้สิทธิแก่หนังสือพิมพ์แล้ว รัฐบาลต้องกำหนดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ (freedom of newspaper) กำกับลงไปด้วย

เสรีภาพของหนังสือพิมพ์

โดยหลักสิทธิมนุษยชน กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้ว่า "บุคคลมีสิทธิในอิสระภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสระภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใด ๆ โดยมีต้องคำนึงถึงขอบเขตแห่งดินแดน"

แนวความคิดเรื่องเสรีภาพที่หนังสือพิมพ์ควรมีนั้น เริ่มต้นอย่างจริงจังในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1734 (พ.ศ. 2277) เมื่อ John Peter Zenger เจ้าของผู้พิมพ์หนังสือพิมพ์ New York Weekly Journal ถูกจับกุมและจำคุกในข้อหาหมิ่นประมาท โดยการลงบทความโจมตีการบริหารงานของผู้ว่าการอาณานิคม William Cosby ในคดีนี้ Andrew Hamilton ทนายความของรัฐนิวยอร์กได้รับว่าความให้กับ Zenger การสืบคดีดำเนินไปเป็นเวลาถึง 19 ปี จนกระทั่ง ค.ศ. 1753 (พ.ศ. 2296) Zenger จึงได้รับการปล่อยตัว โดยที่ทนายของเขาได้ยกข้อเท็จจริงที่ว่า "ประชาชนมีสิทธิที่จะกล่าวโต้แย้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้"

เสรีภาพของหนังสือพิมพ์จึงควรมีดังต่อไปนี้

1. เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ จากการต่อสู้ในคดีหมิ่นประมาทระหว่าง John Peter Zenger กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กลายเป็นหลักการแห่งเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาและประเทศเสรีอื่น ๆ ทั่วโลกนั่นก็คือ "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ หมายถึงเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์" (freedom to criticize) รัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ที่การปฏิบัติงานจะมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพ และความเป็นอยู่อันดี

ของสาธารณชน

2. เสรีภาพในการรายงานและตีพิมพ์ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ซึ่งหมายถึงไปถึงเสรีภาพในการรายงานและตีพิมพ์ (freedom of informing and printing) ข่าวดังและความคิดเห็นในเรื่องที่เป็นสาธารณประโยชน์ โดยมีต้องขออนุญาต ทั้งยังต้องปลอดจากกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการตีพิมพ์ข้อเท็จจริง และการวิจารณ์ในเรื่องราวที่เกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะด้วย

3. เสรีภาพในการจำหน่ายแจกเผยแพร่ นอกจากที่กล่าวมา เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ซึ่งหมายถึงถึง "เสรีภาพในการจำหน่ายแจกเผยแพร่" (freedom to disseminate) กล่าวคือ จะไม่มีการนำคำสั่งศาลหรือคำสั่งของรัฐบาลมาบังคับหนังสือพิมพ์ให้ระงับการตีพิมพ์เผยแพร่ข่าวสาร และความคิดเห็นต่าง ๆ

ผู้พิพากษา Hugo L. Black ซึ่งอยู่ในคณะพิพากษาศาลสูงในคดี Pentagon Papers และเป็นผู้หนึ่งที่ออกเสียงไม่เห็นด้วยกับการสั่งระงับการตีพิมพ์ข่าวคดีนี้ในหน้าหนังสือพิมพ์ New York Times และ Washington Post ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

"มีเพียงหนังสือพิมพ์ที่มีเสรีภาพ และไม่ถูกยับยั้งเท่านั้นที่สามารถจะเปิดโปงเพทุบายของรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จ และความรับผิดชอบที่สูงส่งที่สุดในบรรดาความรับผิดชอบทั้งหลายของหนังสือพิมพ์เสรี ก็คือ ภาระหน้าที่ในการสกัดกั้นมิให้หน่วยงานใด ๆ ก็ตามของรัฐบาลหลอกลวงประชาชน และส่งประชาชนไปยังดินแดนห่างไกล เพื่อพบกับมรณะกรรมในรูปของความเจ็บป่วยและกระสุนปืน ในความเห็นของข้าพเจ้า นอกจากจะไม่สมควรจะถูกประณาม เพราะการรายงานข่าวด้วยความกล้าหาญแล้ว หนังสือพิมพ์ New York Times และ Washington Post และหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ ยังควรได้รับคำสรรเสริญในการสนองรับใช้เจตนาารมณ์ของบรรพบุรุษผู้ก่อตั้งประเทศนี้ การเปิดเผยการปฏิบัติงานของรัฐบาลในกรณีสงครามเวียดนามนี้ หนังสือพิมพ์ได้กระทำหน้าที่อันสูงส่งตรงกับที่บรรพบุรุษผู้ก่อตั้งประเทศได้มุ่งหวังและเชื่อมั่นว่าหนังสือพิมพ์จะต้องกระทำแล้ว"¹⁰

¹⁰Staff of the New York Times, The Pentagon Papers (N.Y. : Bantam Books, Inc., 1971).

ในเรื่องเสรีภาพของหนังสือพิมพ์นั้น อาจารย์สุรัตน์ นุ่มนนท์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ "สื่อมวลชนปริทัศน์" ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์สามารถกำหนดได้ในหลายรูปแบบ เช่น กำหนดในรูปแบบของปรัชญาทางการเมือง กำหนดถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ที่ควรจะมี แต่การให้เสรีภาพแก่ประชาชนจะมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับในประเทศไทยซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการพิจารณาถึงเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในที่นี้ขอพิจารณาอีก 4 หลักการด้วยกัน ได้แก่

1. เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
2. เสรีภาพในการแข่งขัน
3. เสรีภาพในการปกปิดแหล่งข่าว
4. เสรีภาพในการล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคล

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีความเชื่อในเรื่องเสรีภาพทางการพูด การเขียนและการตีพิมพ์ซึ่งกำหนดในรัฐธรรมนูญ จากประวัติศาสตร์การปกครองของไทย มีการประกาศใช้ธรรมนูญและรัฐธรรมนูญมาแล้วรวม 13 ฉบับ มีการกำหนด ถึงเสรีภาพในทางต่าง ๆ กัน รวมทั้งกำหนดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะและไม่ได้กำหนดถึงหนังสือพิมพ์เป็นการเฉพาะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้การรับรองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มากที่สุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ให้อำนาจศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่จะปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ ไม่ใช่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานการพิมพ์ตามมาตรา 40 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา"

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ

ป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ รวมทั้งการเสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นนอกเหนือหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐหรือหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจจะกระทำมิได้

เสรีภาพในการแข่งขัน

ธุรกิจหนังสือพิมพ์ในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยเป็นธุรกิจเสรี มีการแข่งขันกันระหว่างเอกชน การปล่อยให้มีการทำลายคู่แข่งจนก่อให้เกิดการผูกขาดธุรกิจหนังสือพิมพ์เท่ากับเป็นการผูกขาดข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่ควรเสนอต่อประชาชน รัฐบาลจึงมีหน้าที่คุ้มครองให้เอกชนสามารถแข่งขันจัดทำหนังสือพิมพ์ได้โดยเสรี เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนคนใดหรือกลุ่มใดทำลายคู่แข่งจนให้หันไปจากตลาดหนังสือพิมพ์

ในหลายประเทศมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งหาทางช่วยเหลือให้หนังสือพิมพ์ที่มีทุนน้อยคงอยู่ได้ ป้องกันไม่ให้หนังสือพิมพ์ที่มีทุนสูงกว่าเข้าไปซื้อกิจการ หรือใช้วิธีการอื่นไม่ชอบธรรมทำให้คู่แข่งต้องยุติกิจการ

ตัวอย่างประเทศอังกฤษมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดหนังสือพิมพ์ สำคัญของกฎหมาย ให้มีคณะกรรมการควบคุมการผูกขาด ภายใต้การดูแลของกระทรวงพาณิชย์พิจารณาการผูกขาดและการรวมตัว ตลอดจนการซื้อกิจการหนังสือพิมพ์ในอังกฤษ ตามกฎหมายจะไม่ยินยอมให้เจ้าของหนังสือพิมพ์ฉบับใดมีสิทธิการจำหน่ายมากกว่า 500,000 ฉบับเข้าไปซื้อกิจการ

หนังสือพิมพ์ฉบับอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ใดจะซื้อหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ใดจะซื้อหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นจะต้องยื่นคำขออนุมัติจากกระทรวงพาณิชย์ ทางคณะกรรมการควบคุมการผูกขาดจะพิจารณาถึงความเหมาะสม หากพิจารณาเห็นว่าไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดในวงการหนังสือพิมพ์ก็จะอนุมัติ ในกรณีที่เห็นว่าหนังสือพิมพ์จะต้องตกอยู่กับใครหรือกลุ่มใดที่กิจการหนังสือพิมพ์อยู่แล้วมากฉบับก็ไม่อนุมัติ ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางด้านสื่อมวลชน กิจการสื่อมวลชนยังมีการแข่งขันกันได้โดยเสรี ยกเว้นกิจการทางด้านสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ ที่ยังคงเป็นของทางราชการ ภายใต้การควบคุมดูแลของทางราชการอย่างเข้มงวด

เสรีภาพในการปกปิดแหล่งข่าว

ในทางกฎหมายควรมีกฎหมายคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ในการปกปิดแหล่งข่าว ไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของข่าวหรือผู้ให้ข่าวที่ได้มาอย่างลับ ๆ ไม่ว่าจะจากการบีบบังคับของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ

การถูกบีบบังคับให้เปิดเผยแหล่งที่มาของข่าว เป็นปัญหาของนักหนังสือพิมพ์ในหลายประเทศ เพราะไม่มีกฎหมายคุ้มครองนักหนังสือพิมพ์ในการปกปิดแหล่งข่าว นักหนังสือพิมพ์ที่ถูกศาลเรียกไปให้เป็นพยานในคดีต่าง ๆ มักจะถูกศาลลงโทษจำคุกฐานดูหมิ่นศาลเมื่อไม่ยอมบอกแหล่งที่มาของข่าว ซึ่งนักหนังสือพิมพ์มักยินยอมถูกลงโทษจำคุก เพื่อรักษาอุดมการณ์ในวิชาชีพไว้

อังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่มีการต่อสู้เรียกร้องกฎหมายคุ้มครองนักหนังสือพิมพ์ในการปกปิดแหล่งข่าว หลังจากที่นักหนังสือพิมพ์ถูกจำคุกไปหลายราย จนในที่สุดมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการดูหมิ่นศาลใน พ.ศ. 2524 กำหนดว่า นักหนังสือพิมพ์ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยแหล่งข่าวในการตีพิมพ์ต่อศาลเว้นไว้แต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อความยุติธรรมต่อความมั่นคงของชาติหรือการป้องกันอาชญากรรม

การปกปิดแหล่งข่าวตามกฎหมายของอังกฤษจึงยังมีข้อจำกัดขึ้นอยู่กับศาลที่จะตีความว่าเรื่องใดสามารถปกปิดได้และเรื่องใดควรเปิดเผยต่อศาล

กรณีที่นักหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยต้องโทษฐานไม่ยอมเปิดเผยแหล่งข่าว หรือผู้ให้ข่าวจนถึงเป็นการคุ้มครองสืบไม่เคสปรากรกฎ ขณะเดียวกันก็ไม่มีกฎหมายรองรับให้การคุ้มครองรักษาความลับทางวิชาชีพ ดังเช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 บัญญัติไว้เป็นความผิดฐานเปิดเผยความลับทางวิชาชีพ ตามมาตรา 323

"ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของผู้อื่นโดยเหตุที่เป็นพนักงาน ผู้มีหน้าที่โดยเหตุที่ประกอบอาชีพเป็นแพทย์ เภสัชกร คนจำหน่ายยา นางผดุงครรภ์ นางพยาบาล นักบวช หมอความ ทนายความหรือผู้สอบบัญชี หรือโดยเหตุที่เป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพนั้น และเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ผู้รับการศึกษาอบรมในอาชีพดังกล่าวในวรรคแรก เปิดเผยความลับของผู้อื่นอันตนได้ล่วงรู้หรือได้มาในการศึกษาอบรมนั้น ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน"

ตามหลักทั่วไปแล้วไม่มีกฎหมายคุ้มครองแก่นักหนังสือพิมพ์ในการปกปิดแหล่งข่าว เพราะนักหนังสือพิมพ์ก็เป็นเสมือนบุคคลธรรมดาสามัญทั่วไปซึ่งถือว่ามีความผิด ถ้าขัดขืนข้อบังคับของกฎหมายต่อเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

เสรีภาพในการล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคล

การล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลของหนังสือพิมพ์ในยุคปัจจุบันเป็นสิ่งที่ยากแก่การหลีกเลี่ยง มนุษย์ในสังคมมีความอยากรู้อยากเห็นเรื่องราวของผู้อื่น หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือสื่อสารแบบหนึ่งที่ถ่ายทอดความอยากรู้อยากเห็นของมนุษย์ แต่บางครั้งก็ก่อผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ

บุคคลอื่น ที่ต้องการมีชีวิตอย่างสันโดษไม่ต้องการให้ใครเข้ามายุ่งเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัว

มีผู้ให้ความเห็นว่า การหมิ่นประมาทหรือทำร้ายร่างกาย ผู้เสียหายฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ การละเมิดสิทธิส่วนตัวเป็นการทำร้ายทางจิตใจ ควรมิกฎหมายให้เรียกฟ้องค่าเสียหายได้เช่นกัน หรือมีบทบัญญัติทางกฎหมายให้ศาลสั่งระงับการล่วงละเมิด เช่น ห้ามมิให้หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์ภาพของผู้ร้องต่อศาล

การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือส่วนตัวนั้นเป็นการกระทำที่มีอยู่ใน 4 ลักษณะ คือ

1. แสวงหาผลประโยชน์จากชื่อเสียงของบุคคลอื่น
2. ล่วงล้ำโดยไม่สมควรต่อความเป็นอยู่อันสันโดษของบุคคลอื่น
3. เปิดเผยเรื่องของผู้อื่นอันก่อให้เกิดความเข้าใจผิดโดยปราศจากเหตุผลต่อสาธารณชน
4. เปิดเผยเรื่องราวชีวิตส่วนตัวของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลสมควร

การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจึงเป็นสิ่งที่หนังสือพิมพ์จะต้องระมัดระวัง ขณะเดียวกันหนังสือพิมพ์ก็ควรได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการตีพิมพ์เรื่องของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน โดยพิจารณาถึงคุณค่าของข่าวสารในหลักการต่าง ๆ ดังนี้

1. เป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจ
2. คนที่ตกเป็นข่าวเป็นคนของประชาชน
3. ประชาชนควรรับทราบในเรื่องนั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น การละเมิดสิทธิส่วนตัวนั้นเป็นการละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลในกฎหมายลักษณะอาญาในเรื่องหมิ่นประมาท มีบทลงโทษไว้ รวมทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย "การละเมิด" และยังไม่มียกกฎหมายคุ้มครองความเป็นสันโดษ ไม่ต้องการให้ใครเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตส่วนตัว

ข้อพิจารณาในการจำกัดเสรีภาพ

หลักที่ว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นในการบัญญัติกฎหมายจำกัดเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าการใช้เสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

"ความสงบเรียบร้อยของประชาชน" (public order) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ให้คำนิยามในหนังสือคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม และหนี้ เล่ม 1 ไว้ว่า "เรื่องใดที่มีได้เกี่ยวกับส่วนได้เสียของเอกชนผู้เป็นคู่กรณีโดยเฉพาะ แต่อาจกระทบกระทั่งไปถึงส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนคนอื่น เรื่องนั้น พอลจะจัดได้ว่าเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน"

ปัญหาที่พบบ่อย ๆ ก็คือ เรื่องการตีความของผู้ใช้อำนาจตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เกี่ยวกับปัญหาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งอำนาจในการตีความกว้างขวางมาก ดังนั้นในการศึกษาส่วนนี้จึงเกี่ยวข้องกับกรณีวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการใช้อำนาจตามตัวบทกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพเพราะเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอยู่ด้วย

หลักความมั่นคงของชาติ บางคนคิดว่าการจำกัดเสรีภาพเพื่อความมั่นคงของชาติ เป็นภาวะการณ์ที่จำเป็นอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ การใช้เสรีภาพของบุคคลไม่อาจให้เป็นที่ยกเว้นหรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติได้ ความมั่นคงของชาติเป็นหลักการที่มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานแล้ว อย่างเช่น นิโคโล เมเคียเวลลี (ค.ศ. 1469-1527) เคยกล่าวไว้ว่า "เพราะเมื่อความมั่นคงของประเทศชาติเองขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นเด็ดเดี่ยวแล้วก็ไม่มีข้อคำนึงใด ๆ เกี่ยวกับว่าจะยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม..."

ความมั่นคงแห่งชาติ โดยทั่วไปหมายถึง การที่ประเทศชาติสามารถดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุขพอสมควร ปลอดภัยจากการคุกคามหรือการรุกรานของศัตรู สามารถพัฒนาประเทศให้

ก้าวหน้าในระดับที่เหมาะสมกับขีดความสามารถทางการงบประมาณของตน ประชาชนมีความ
กินดีอยู่ดี มีรายได้พอควรแก่อัตตภาพ ประเทศชาติมีเกียรติ และศักดิ์ศรีได้รับการยอมรับนับถือ
จากนานาประเทศ

ในประเทศไทย หลักใหญ่ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติจะกระจัดกระจายอยู่
ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และกฎหมาย
ของฝ่ายบริหารอื่น ๆ ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
ฉบับที่ 42 ซึ่งในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะมอบว่าผู้ใช้อำนาจตาม พร.42 ได้ใช้หลักเพื่อความ
มั่นคงของชาติที่ค่อนข้างจะกว้างดังคำนิยามข้างต้น เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน จะถือว่า
การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล

ปัจจัยที่ทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบ

Peter M. Sandman, David M. Rubin and Davin B. Sachsman,
กล่าวถึงเรื่องความรับผิดชอบต่อหนังสือพิมพ์ต่อสังคมว่ามีปัจจัยสำคัญ ๆ หลายประการที่มีบทบาท
ทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเรียงลำดับจากที่มีผลกระทบบมากที่สุดไปหาน้อย
ดังนี้คือ²⁰

1. การที่หนังสือพิมพ์ถูกระบบการค้าผูกขาด ควบคุมมากเกินไป (too much monopoly control)
2. การที่หนังสือพิมพ์ได้รับการควบคุมจากสาธารณะน้อยเกินไป (too little public control)
3. การที่หนังสือพิมพ์ถูกแหล่งข่าวควบคุมมากเกินไป (too much source control)

²⁰Peter M. Sandman, David M. Rubin and David B. Sachsman, Media, an Introductory Analysis of American Mass Communication, 2ND ED, (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1976), p. 75.

4. การที่รัฐบาลใช้อำนาจควบคุมหนังสือพิมพ์ในทางที่ไม่ถูกต้อง (misapplied government control)
5. การที่หนังสือพิมพ์มีการควบคุมตนเองน้อยเกินไป (too little self control)
6. การที่หนังสือพิมพ์ถูกเจ้าของหนังสือพิมพ์ หรือนโยบายภายในของหนังสือพิมพ์ ควบคุมมากเกินไป และควบคุมในทางที่ไม่ถูกต้อง (too much publisher control)
7. การที่หนังสือพิมพ์ถูกผู้ซื้อเนื้อหาโฆษณาควบคุมมากเกินไป (too much advertiser control)

ถ้ามองหนังสือพิมพ์ไทยในปัจจุบัน ปัจจัยที่ทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบ นอกจากปัญหาการใช้อำนาจควบคุมที่ไม่ถูกต้องของรัฐบาลแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการถูกเจ้าของหนังสือพิมพ์ หรือนโยบายภายในของหนังสือพิมพ์ควบคุมมากเกินไป รวมทั้งหนังสือพิมพ์มีการควบคุมตนเองน้อยเกินไปด้วย ทำให้บางครั้งการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นและประเทศชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องภายในวงการหนังสือพิมพ์เอง ดังเช่นที่ หนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 25, ฉบับที่ 24, ประจำวันที่ 10 ธันวาคม 2521 ได้ลงบทความเกี่ยวกับความไม่ร่วมมือกันของนักหนังสือพิมพ์ในการเรียกร้องให้มีเสรีภาพ ในการออกหนังสือพิมพ์ ความว่า

"หนังสือพิมพ์จะเริ่มเอะอะขึ้นมาบ้าง ก็ตอนที่หนังสือพิมพ์คิดว่าจะกระทบ กระเทือนต่อเฉพาะหนังสือพิมพ์ที่ตนทำอยู่เท่านั้นเอง เช่นที่มีข่าวว่าจะไม่ให้ หนังสือพิมพ์รายวันที่ออกหลายกรอบในวันเดียวออกหลายกรอบอีกต่อไป ให้ออกได้ เพียงกรอบเดียว ก็จะมีเสียงคัดค้านกันอย่างระเบ็งแข็งแะ ทั้งที่เสรีภาพของ หนังสือพิมพ์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญว่าเป็นไหนด ๆ ถ้าหนังสือพิมพ์มีเสรีภาพ แล้วจะออกสิบกรอบยี่สิบกรอบต่อวันก็ย่อมได้ แต่วงการหนังสือพิมพ์ส่วนหนึ่งกลับให้ความสำคัญของการที่จะตีพิมพ์ให้ได้วันละหลาย ๆ กรอบมากกว่าที่จะพูดถึงเสรีภาพ ในการออกหนังสือพิมพ์"

จากข้อความดังกล่าวทำให้มองเห็นว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์นอกจากจะถูกจำกัดโดยรัฐบาลแล้ว ยังถูกจำกัดโดยนักหนังสือพิมพ์ด้วยกันเองอีก เนื่องจากหนังสือพิมพ์บางกลุ่มบางพวกให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตเฉพาะหนังสือพิมพ์ของตนเท่านั้น วงการหนังสือพิมพ์โดยส่วนรวมจะเป็นอย่างไรไม่สนใจ ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้การเรียกร้องเสรีภาพในการออกหนังสือพิมพ์เป็นไปอย่างกระท่อนกระถ่น ที่กล่าวเช่นนี้เพราะ หนังสือพิมพ์ที่มีอยู่ในขณะนั้นเกรงว่า ถ้าปล่อยให้มีเสรีภาพในการออกหนังสือพิมพ์ได้อย่างเต็มที่แล้วจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ที่ตนได้รับอยู่ เช่น ถ้ามีหนังสือพิมพ์เกิดใหม่มากขึ้นก็ย่อมจะเกิดการแข่งขันแย่งจำนวนผู้อ่าน ขึ้นโฆษณา แม้แต่อิทธิพลที่ตนควรจะมี ซึ่งการคิดในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการปิดกั้นเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการรับรู้ของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

ถึงกระนั้นก็ตาม แนวความคิดที่จะให้มีการยกเลิกกฎหมายการพิมพ์ก็ยังคงมีต่อไป โดยเฉพาะคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่ทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าในการเรียกร้องแต่ละครั้งจะพบกับอุปสรรคมากมายก็ตาม จากแนวความคิดของ "รุสโซ" ที่ว่าด้วยเรื่องการบัญญัติกฎหมาย หากผู้บัญญัติกฎหมายนั้นไม่ใช่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ความรู้สึกถูกกดขี่จากกฎหมายจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น รุสโซ กล่าวว่าวิถีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ก็คือ ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายต้องมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

จึงไม่น่าสงสัยเลยว่าทำไมนักหนังสือพิมพ์มองว่า คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กดขี่เสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างมาก เหตุผลประการแรกก็คือ กฎหมายฉบับนี้ออกโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยการนำของ พลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ ซึ่งเป็นผู้บัญญัติกฎหมายไม่ใช่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่มีอำนาจที่จะใช้กฎหมายฉบับนี้กับหนังสือพิมพ์ได้อย่างเต็มที่ ประการที่สอง นักหนังสือพิมพ์ในฐานะผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้มีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้เลย

เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ความรู้สึกถูกกดขี่จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นด้วย จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการเรียกร้องมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งมีการยกเลิกไป นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ยังได้พยายามที่จะเสนอรูป

แบบการควบคุมตนเอง ในรูปของสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาแทน แต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวก็ยังอยู่ในขั้นของการพิจารณา เพื่อให้มีรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด โดยไม่ไปลดทอนสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ และสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ของประชาชนด้วย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาว่า สมาคมที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยนั้นได้ใช้วิธีการใดบ้างในการผลักดันให้มีการยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 จนสำเร็จ โดยจะศึกษาจากลำดับจากข่าว เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องจากเอกสารข่าว หนังสือพิมพ์ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะศึกษาทางด้านสภาพแวดล้อม ทิศทางเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงที่มีการใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย