

สถานภาพทางกฎหมาย ของหนังสือพิมพ์ไทย ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

นางเยาว์ จิตตะปุตตะ

ถึงแม้ว่ากิจการหนังสือพิมพ์จะถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2387 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็ตาม แต่หนังสือพิมพ์ในยุคแรกนั้นมิได้มีบทบาทหรือมีความสำคัญต่อสังคมไทยนัก เป็นประโยชน์และเป็นที่น่าสนใจเฉพาะในหมู่สังคมชั้นสูงเช่นเชื้อพระวงศ์ในราชสำนัก เจ้านายชั้นสูงและชาวต่างประเทศตะวันตกเท่านั้น กิจการหนังสือพิมพ์ในยุคแรกนี้จึงมีการขยายตัวอย่างเชื่องช้า อีกทั้งมีราคาแพงจึงถือว่าเป็นสิ่งของฟุ่มเฟือย

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยอยู่ในยุคของการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย (Modernization)¹ ซึ่งยอมรับทั้งแนวความคิดและรูปแบบความเจริญในด้านต่าง ๆ ของตะวันตกเข้ามาเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงประเทศ เช่นรับความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิชาการแผนใหม่ และเทคโนโลยีเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงกิจการด้าน อุปโภค บริโภค และสาธารณูปโภค ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศที่เจริญอื่น ๆ อาทิเช่น การรับเอาเทคโนโลยีการพิมพ์เข้ามานั้น ทำให้กิจการหนังสือพิมพ์ของไทยนับตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา เจริญเติบโต และขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ² มีบทบาทและมีความสำคัญต่อสังคมในฐานะเป็นเครื่องมือสื่อสารในสังคมมากขึ้นตามลำดับ

ความเจริญก้าวหน้าของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยนั้นนอกจากจะเป็นผลมาจากการรับเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตกดังที่กล่าวแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นเป็นปัจจัยอีกหลายประการเช่น

ประการแรก นับตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา มีหน่วยราชการ สถาบัน และเอกชนให้ความสนใจเข้ามาดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์ ซึ่งนอกจากจะถือว่าเป็นการเริ่มต้นของอาชีพนักหนังสือพิมพ์ของคนไทยแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ผลักดันให้หนังสือพิมพ์ก้าวเข้ามามีบทบาทความสำคัญต่อสังคม และสาธารณชน เพราะปรากฏว่าหนังสือพิมพ์ที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการนั้นมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากหนังสือพิมพ์ในยุคที่ฝรั่งและเจ้านายชั้นสูงเป็นผู้ดำเนินการ กล่าวคือมีเนื้อหาสาระต่าง ๆ กว้างขวางที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่า และมีทัศนคติต่อสังคมกว้างขวางกว่า ฉะนั้นประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะผู้ที่มีการศึกษาและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในเมืองจึงให้ความสนใจมากขึ้น

ประการที่สอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากจะเป็นยุคที่ไทยสามารถเลือกสรรเทคโนโลยีของฝรั่งมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายประการ เช่นทางด้านการศึกษานั้น รัฐเริ่มเห็นความสำคัญของการวางรากฐานและยกระดับการศึกษาของประชาชน จึงมีผลทำให้มีการเพิ่มจำนวน

ของผู้มีการศึกษาและผู้รู้หนังสืออ่านออกเขียนได้มากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้มีการขยายจำนวนผู้ที่มีโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากหนังสือพิมพ์มากขึ้น

ประการที่สาม เนื่องจากมีประชาชนคนไทยบางกลุ่ม เช่น พวกที่มีการศึกษาสูงและพวกข้าราชการเป็นต้น รู้สึกตื่นตัวในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งมีผลกระทบมาจากเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมจากภายนอกประเทศ และภายในประเทศ อาทิเช่น เหตุการณ์ความตึงเครียดและความยุ่งยากทางการเมือง ตลอดจนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศจีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และตุรกี ฯลฯ ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา หนังสือพิมพ์จึงนอกจากจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ แล้วยังเป็นเครื่องมือแสดงความคิดเห็นของผู้ที่สนใจและตื่นตัวในทางการเมือง การปกครอง ฯลฯ ด้วย

เนื่องจากกิจการพิมพ์เป็นผลผลิตของความเจริญทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยีซึ่งรัฐไม่อาจควบคุมการขยายตัวได้ จึงมีผู้ตีพิมพ์หนังสือพิมพ์ออกมามากขึ้น และใช้เป็นเครื่องมือในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ อาทิเช่น ความเห็นในเรื่องการปกครองประเทศ ฯลฯ ของกลุ่มผู้ที่มีการศึกษาและปัญญาชน ซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้นำในสังคม แตกได้มีหน้าที่หรืออำนาจในการบริหารประเทศโดยตรง ฉะนั้นความคิดเห็นต่าง ๆ จึงเป็นพลังและความคิด “นอกระบบ” ซึ่งหมายถึงนอกระบบราชการ ที่จะช่วยให้เกิดการสร้างสรรค์ทัศนคติใหม่ ๆ แก่สังคม และให้มีโลกทัศน์ทางการเมืองและสังคมกว้างขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ดีในฐานะที่หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือสื่อสารของสังคม ฉะนั้นนอกจากจะมีหน้าที่ในการเสนอข่าวโดยทั่วไปแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบต่อสังคมในขอบเขตและหน้าที่คือ รับผิดชอบต่อชน รับผิดชอบต่อประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม เป็นปากเสียงและเป็นตัวแทนของประชาชนในการสอดส่องตรวจราชการบริหารราชการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ฯลฯ ทั้งในลักษณะของการเสนอข่าวสารและความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของบุคคลสำคัญและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในด้านดีและด้านเสีย ซึ่งถือว่าเป็นการรายงานให้ประชาชนทราบ และรวมไปถึงการแสดงความคิดเห็นและทัศนคติที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางสร้างสรรค์แก่สังคม อาทิเช่น การหาประชามติในเรื่องที่สำคัญ ๆ เป็นต้น³

ในบทบาทและหน้าที่ที่ความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ จะสามารถส่งผลให้หนังสือพิมพ์มีความสำคัญมาก และอาจมีบทบาททั้งในทางสร้างสรรค์และทำลาย และย่อม

เกิดผลได้ทั้งในทางดีและเสีย อาทิเช่น หากหนังสือพิมพ์ไม่ยึดมั่นในหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมส่วนรวมขาดจริยธรรม ฯลฯ มุ่งใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้ว นอกจากหนังสือพิมพ์นั้นจะไม่ก่อให้เกิดคุณประโยชน์แล้ว ยังจะทำให้เกิดผลเสียได้ โดยเฉพาะในด้านการให้ทัศนคติที่ผิด ๆ แก่ประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในการที่จะให้หนังสือพิมพ์มีบทบาทบรรลุตามเป้าหมายเพื่อสังคมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่หนังสือพิมพ์จะต้องมี “เสรีภาพ” ซึ่งหมายถึงเสรีภาพในการดำเนินงาน การตีพิมพ์ การเขียน ตลอดจนมีอิสระในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ตามความรับผิดชอบตามหน้าที่และอยู่ในขอบเขตโดยปราศจากอิทธิพลและอำนาจการบีบบังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันรัฐจะต้องยอมรับในบทบาทความสำคัญของหนังสือพิมพ์ และพึงให้ความคุ้มครองในทางกฎหมายเช่นเดียวกับกิจการอื่น ๆ

จากการศึกษาพบว่ากิจการหนังสือพิมพ์ของไทยนับตั้งแต่ที่กำเนิดขึ้นจนถึงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ถึงแม้ว่าหนังสือพิมพ์จะมีความสำคัญต่อสังคมมากขึ้นก็ตาม แต่ฝ่ายผู้บริหารมิได้ให้ความสนใจเท่าใดนัก หนังสือพิมพ์ยังมิได้รับการยอมรับในทางกฎหมายจึงเป็นเพียงอาชีพอย่างหนึ่งของผู้ที่มิทุนทรัพย์และมีใจรักที่จะเข้ามาลงทุนเป็นเจ้าของ ฉะนั้นการดำเนินงานในระยะแรกจึงมีอิสระซึ่งมีข้อสังเกตว่าหนังสือพิมพ์ในยุคนี้มีเสรีภาพมาก โดยเฉพาะในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นยุคที่หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพอย่างแท้จริง⁴ ทั้งในด้านการเสนอข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์เรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น โจมตีรัฐบาล ระบบราชการ และบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะขุนนางและข้าราชการชั้นสูง หรือแม้แต่องค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระราชวงศ์ก็มิได้รับการยกเว้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เห็นชัดว่าหนังสือพิมพ์มีเสรีภาพมากและใช้เสรีภาพกันอย่างไม่จำกัดขอบเขตหรือเกรงกลัวอำนาจใด ๆ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นจะยังอยู่ในยุคของสมบูรณาญาสิทธิราชก็ตาม

จากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถูกดำเนินและวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ เช่นหนังสือพิมพ์ “ไทย” และพฤติกรรมของหนังสือพิมพ์ดังกล่าวแล้วนี้เองทำให้บรรดาเสนาบดีและพระบรมวงศานุวงศ์มีความหวงใยเกรงว่าจะทำให้พระเจ้าอยู่หัวทรงเสื่อมเสียพระเกียรติยศจนเป็นที่เสื่อมศรัทธาของประชาชน และอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของราชบัลลังก์ และสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงได้พยายามหาทางแก้ไขด้วยการนำเอาปัญหาดังกล่าวนี้เข้าที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งถือว่า

เป็นครั้งแรกที่ฝ่ายผู้บริหารเห็นความสำคัญของหนังสือพิมพ์ และตระหนักถึงปัญหาที่อย่างจริงจัง จึงพยายามผลักดันให้รัฐบาลหามาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของหนังสือพิมพ์ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดสถานภาพทางกฎหมายของหนังสือพิมพ์แล้ว ยังจะมีผลรวมไปถึงการควบคุมเสรีภาพหนังสือพิมพ์ด้วย

ในการประชุมเสนาบดีเพื่อหาทางแก้ไขในปัญหานี้ นั้นปรากฏว่าสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถทรงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาของที่ประชุมเสนาบดีถึงความเห็นตอนหนึ่งว่า

...คนเวลานี้เชื่อหนังสือพิมพ์อย่างเปลืองปลาด เห็นปนอะไรลงหนังสือพิมพ์แล้วก็ต้องปนของจริง ไม่มีใครถึงได้ตั้งลิ้น... ต้องหาทางแสดงความคิดของรัฐบาลให้ราษฎรทราบ อยู่เสมอว่าเหตุใดรัฐบาลจึงดำเนินการอย่างนั้นอย่างนี้ ไม่ใช่ปิดกั้นอย่างที่ปนมาก่อน แล้วอย่าหลงคิดไปว่าถ้าไปแสดงออกเช่นนั้น จะเป็นการทวนให้คนคิดมากขึ้นเท่านั้นเอง ที่จริงไม่มีอะไรที่ทวนนั้นได้เลย หรือมีคนกวนอยู่พอแล้ว คนคิดมากอย่างยิ่งแต่คิดในทางที่ผิด ๆ เสียโดยมาก เพราะฉะนั้นควรแสดงเสียให้รู้ความจริงเป็นดีกว่าอย่างอื่นหมด อย่าให้ต้องทยอยต้องเดา... ควรจะมีพระราชบัญญัติเรื่องหนังสือพิมพ์ตามที่มักกันอยู่แทบทุกประเทศ แต่ให้ปนไปในทางที่อ่อนที่สุดไม่ใช่กำหราบแข็ง...⁵

ตามความเห็นนี้สามารถสะท้อนให้เห็นว่าพระองค์ทรงมองประชาชนและหนังสือพิมพ์อย่างไม่ยุติธรรมนัก เพราะตามความจริงแล้วประชาชนย่อมมีวิจารณ์ญาณเป็นของตนเอง และหนังสือพิมพ์เองนั้นอย่างน้อยย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อนานาชาติ และมีความจริงปรากฏเสมอ ๆ ว่ามีประชาชนแสดงความคิดเห็นคัดค้านความเห็นและข่าวหนังสือพิมพ์ หากเห็นว่าเป็นความคิดหรือเป็นข่าวหรือเรื่องราวที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม จนบางครั้งถึงกับมีการเขียนตอบโต้กันเป็นเวลานานและกระตุ้นให้ประชาชนอื่น ๆ สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยเป็นต้น และในการประชุมเสนาบดีในเดือนถัดมาอีกครั้งหนึ่งสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอฯ ทรงกราบทูลถวายความเห็นเพิ่มเติมอีกคือ

... บัดนี้รัฐบาลจะจัดการอันใด ก็มีเสียงคัดค้านมากขึ้นทุกที ราษฎรต้องการจะตัดสินใจว่ารัฐบาลทำผิดๆทำถูกๆที่ราษฎรคิดเช่นนั้นก็ปนทางที่ดี เพราะแสดงว่าราษฎรมีความรู้สูงขึ้น และมีความรู้สึกว่าเป็นเมืองปนของคน... รัฐบาลควรยึดเอาหนังสือพิมพ์เป็นอาวุธ คือใช้หนังสือ

พิมพ์สำหรับบรรยายประสงค์ของรัฐบาล... ควรรับอุดหนุนหนังสือพิมพ์ที่มีอยู่แล้วฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นของรัฐบาล แล้วให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นหน้าที่บรรยายการต่าง ๆ ในหน้าที่ของตน ๆ ... แต่ต้องมีกฎหมายสำหรับบังคับหนังสือพิมพ์ด้วยเพราะเป็นของคู่กัน⁶

จากคำกราบทูลถวายความเห็นของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอฯ พระองค์นี้อาจสรุปแนวพระดำริและวิธีการแก้ไขได้ 2 ประการดังนี้คือ

1. ให้รัฐบาลหาทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบและนโยบายการบริหารราชการเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และสนองความต้องการอารยธรรมของประชาชนที่ตื่นตัวทางการเมืองการปกครอง จึงควรเปิดเผยและรายงานการปฏิบัติงานและความเคลื่อนไหวของรัฐบาลให้ประชาชนทราบโดยให้รัฐบาลหาทางใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่หนังสือพิมพ์ฉบับใดฉบับหนึ่งพร้อมกับรับให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของฝ่ายผู้บริหาร เพื่อที่จะให้หนังสือพิมพ์นั้นเป็นฝ่ายของรัฐบาลในการเป็นเครื่องมือรายงานความเคลื่อนไหวและผลงานของรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการเปรียบเสมือนเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล

2. พระองค์ทรงเห็นว่านอกจากรัฐบาลจะใช้นโยบายตามข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมหนังสือพิมพ์ด้วย แต่ไม่ควรควบคุมเข้มงวดหรือรุนแรงนัก

ส่วนแนวพระราชมติและพระบรมราโชบายเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ทรงแสดงออกให้เห็นเสมอว่าพระองค์ไม่โปรดให้มีการปิดปากหนังสือพิมพ์ ดังที่ทรงมีพระราชดำริและพระราชกระแสในที่ประชุมเสนาบดีเสมอ ๆ ว่า พระองค์เองก็ได้ศึกษามาจากประเทศอังกฤษไม่โปรดให้มีการปิดปากหนังสือพิมพ์⁷ แต่อย่างไรก็ดีในขณะเดียวกันพระองค์ก็ไม่โปรดให้หนังสือพิมพ์เข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องการเมือง เพราะทรงเห็นว่าจะทำให้เป็นที่วิพากษ์ของรัฐบาลดังที่ทรงแสดงแนวพระราชมติไว้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังวรรณคดีสโมสรในปี พ.ศ.2457⁸

ฉะนั้นจึงปรากฏว่าในระยะต้นรัชกาลนั้นพระองค์มิได้ทรงมีบรมราโชบายที่จะดำเนินการกับหนังสือพิมพ์แต่อย่างใด แต่เนื่องจากหนังสือพิมพ์ในยุคนี้มีความสนใจทางการเมืองมากถึงกับเรียกร้องให้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบ “สาธารณรัฐ” ซึ่งเป็นการเรียกร้องที่ถือว่าขัดต่อพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ

เกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างยิ่ง จึงอาจเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ผลักดันให้พระองค์ทรงเปลี่ยนพระบรมราโชบายได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาประกอบกับความคิดเห็นและข้อเสนอของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ซึ่งทรงเป็นพระอนุชาที่มีความใกล้ชิดและจงรักภักดี และในฐานะที่ทรงได้รับการสถาปนาให้อยู่ในตำแหน่งองค์รัชทายาทชั่วคราวในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงมีพระราชโอรสแล้ว⁹ จะเห็นว่าถึงแม้ว่าตำแหน่งดังกล่าวไม่มีอำนาจและหน้าที่ทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่ปรากฏว่าอิทธิพลทางความคิดของพระองค์ก็มักจะอยู่เบื้องหลังการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสมอ และพระองค์มักจะทรงให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกราบทูลถวายความเห็นเพื่อประกอบพระราชวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เสมอ ๆ ซึ่งอาจจะรวมถึงการตัดสินใจพระราชหฤทัยดำเนินพระบรมราโชบายเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์นี้ด้วย เพราะปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับและให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่หนังสือพิมพ์ “ไทย” และ “สยามอพเพอร์เวออร์” หรือ “สารราษฎร์” ฯลฯ ให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของกรมพระคลังข้างที่ และมีพระบรมราโชบายอนุญาตให้หนังสือพิมพ์ดังกล่าวใช้ตราครุฑประทับเป็นตราของหนังสือพิมพ์ดังนั้นหนังสือพิมพ์ “ไทย” ซึ่งเคยโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากที่สุดฉบับหนึ่งกลับมาให้การสนับสนุนและเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์ตลอดรัชสมัย

ส่วนพระบรมราโชบายในการที่จะออกกฎหมายควบคุมหนังสือพิมพ์นั้น พระองค์ทรงโปรดให้พระยาอภัยราชาเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นโดยทรงมีพระประสงค์เพียงให้มีการของอนุญาตดำเนินงานและจดทะเบียนการพิมพ์ตามกฎหมาย เพื่อที่จะให้มีผู้รับผิดชอบการดำเนินงานเท่านั้น ไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการบังคับและควบคุมรุนแรงเหมือนในประเทศรัสเซีย และเยอรมัน และยังทรงเห็นว่าควรแยกความรับผิดชอบออกเป็นสองแผนก เพราะเหตุว่าในประเทศไทยมีหนังสือพิมพ์ออกอยู่สองภาษา (หมายถึงภาษาไทยและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ - ความเห็นของผู้เขียน) และภาษาไทยนั้นใช้สำนวนถกขบพะยาบคาย (bad-tastes)⁹

อย่างไรก็ดีในการร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ล่าช้ามาก ฉะนั้นในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมหนังสือพิมพ์โดยตรง และฝ่ายรัฐบาลยังมิได้รับอุปถัมภ์หนังสือพิมพ์ฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นฝ่ายตน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราโชบายในทางที่จะป้องกันมิให้หนังสือพิมพ์โจมตีฝ่าย

รัฐบาลและข้าราชการชั้นสูงด้วย จึงมีพระราชกระแสทำฉบับสั่งให้รัฐบาลคอยสอดส่องหนังสือพิมพ์มิให้ลงข่าวเรื่องราวที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ทางราชการและให้เจ้าหน้าที่หาหนทางที่จะให้หนังสือพิมพ์ยุติการเขียนคำหึงบรดาเสนาบดีและข้าราชการเสียให้ได้ แต่ถ้าหากไม่สามารถป้องกันได้ก็ให้ฝ่ายราชการยุติเสียโดยเร็วด้วยการนิ่งเฉยเสีย เช่น ในกรณีนี้หนังสือพิมพ์ “ไทย” ลงข่าวคำหึงพระองค์เจ้ารัชชินแจ่มจรัส ซึ่งเป็นข้าราชการประจำตำแหน่งสูงของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งพระองค์เจ้ารัชชินฯ ได้นำเรื่องฟ้องต่อเจ้าพระยาอมราชเสนาบดีกระทรวงนครบาล และเจ้าพระยาอมราชได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลถึงเรื่องราวทั้งหมดพร้อมทั้งกราบทูลเรื่องที่พระองค์เจ้ารัชชินฯ จะทรงฟ้องหมิ่นประมาทหนังสือพิมพ์ “ไทย” ด้วย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสรับสั่งแก่ เจ้าพระยาอมราชให้ดริตรองหาทางที่จะระงับเรื่องไว้ และต่อไปโปรดคิดป้องกันอย่าให้มีอีก¹⁰ พร้อมกับทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้ารัชชินฯ ให้นิ่งเฉยเสียมิให้ฟ้องร้องให้เป็นเรื่องอื้อฉาวต่อไป

อย่างไรก็ดีเนื่องจากรัฐบาลเองไม่สามารถจะควบคุมหนังสือพิมพ์ได้แม้กระทั่งในช่วงระยะเวลาที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายทางด้านการเมืองการต่างประเทศ ตลอดจนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพราะรัฐบาลเกรงว่าหนังสือพิมพ์จะลงข่าวที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายและสะเทือนถึงสัมพันธภาพระหว่างไทยกับต่างประเทศได้ ฉะนั้นรัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกำหนดเกี่ยวกับความผิดในลักษณะหมิ่นประมาทปี ร.ศ. 118 และประกาศกฎอัยการศึก ปี พ.ศ. 2457 ในบทที่เกี่ยวกับอำนาจในการห้ามมาตรา 11 ข้อ 2 เข้าควบคุมการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ดังความต่อไปนี้คือ

- ที่จะห้ามบรรดาการออกหนังสือพิมพ์เป็นข่าวซึ่งราชการทหารเห็นว่าไม่เป็นการสมควรในสมัยนั้น ก็คือการห้ามมิให้มี การออกหนังสือเป็นข่าวคราวไม่ว่าอย่างใดก่อนที่เจ้าหน้าที่จะได้ตรวจและอนุญาตแล้วไว้ให้ออกได้...¹¹

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะใช้มาตรการทางกฎหมายทั้งสองควบคุมแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าไม่มีความเด็ดขาดเพียงพอและไม่เป็นที่เกรงกลัวของหนังสือพิมพ์ จึงมีหนังสือพิมพ์บางฉบับ อาทิเช่น “จีนโนสยามวารศัพท์” ละเมิดคำสั่งด้วยการลงข่าวเกี่ยวกับการทหารโดยมิได้ส่งให้เจ้าพนักงานทำการตรวจสอบและอนุญาตก่อนตีพิมพ์ และหนังสือพิมพ์จีนโนสยามวารศัพท์จึงถูกสั่ง

The background features a large, light gray watermark of the Thammasat University seal. The seal is circular and contains the university's name in Thai script at the top and 'THAMMASAT UNIVERSITY' in English at the bottom. In the center of the seal is a traditional Thai emblem, the 'Siam' symbol, which consists of a crown-like structure with a central tiered base and a sunburst at the top.

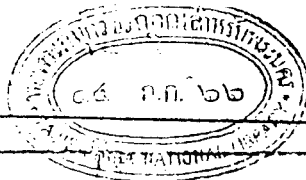
หน้าว่าง

สำนักหอสมุด

The background features a large, light gray watermark of the Thammasat University seal. The seal is circular and contains the university's name in Thai script at the top and 'THAMMASAT UNIVERSITY' in English at the bottom. In the center of the seal is a traditional Thai emblem, the 'Siam' symbol, which consists of a crown-like structure with a central tiered base and radiating lines above it.

หน้าว่าง

สำนักหอสมุด



หนังสือพิมพ์คนไทย

หนังสือพิมพ์คนต่างประเทศ

เฉพาะหนังสือพิมพ์ของคนไทย จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีในเรื่องนี้เสมอ ๆ (ดังตัวอย่างภาพการ์ตูนล้อเลียนและเสียดสีตามหน้าหนังสือพิมพ์ ภาพที่ 1)

ประเด็นที่สอง คือปัญหาในเรื่องการตีความในมาตรา 5 ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าด้วยลักษณะของ “สมุดเอกสารหนังสือ ฤาบท ประพันธ์ที่เป็นเสียนนามแผ่นดิน” ซึ่งเป็นลักษณะของหนังสือพิมพ์ที่สามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง และอาจจะผิดพลาดหรือไม่เป็นธรรมดาต่อผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์อย่างยิ่ง ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์จะตกอยู่ในสภาพที่ล่อแหลมต่อความผิด เพราะเหตุที่ว่าหนังสือพิมพ์ต้องทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน และรักษาลบประโยชน์ของส่วนรวมและของชาติ จึงไม่อาจจะหลีกเลี่ยงต่อการต้องเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับการบ้านการเมืองหรืออาจมีการวิพากษ์วิจารณ์การบริหารได้ด้วยเหตุนี้สถานภาพของหนังสือพิมพ์จึงไม่มั่นคงอยู่ระหว่างคมหอกคมดาบ

ดังได้มีการเปรียบเทียบเชิงเสียดสีกันว่าหนังสือพิมพ์ภายใต้พระราชบัญญัตินี้มีสภาพที่ต้องผูกพันกันเสมอไม่ทัน ตำรวจ-ตารง-หนังสือพิมพ์ ซึ่งสร้างความอึดอัดและไม่พอใจให้แก่บรรดาผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ไทย และปัญญาชนบางกลุ่ม (ดังตัวอย่างภาพการ์ตูน ภาพที่ 2)

ฉะนั้นหนังสือพิมพ์บางฉบับจึงไม่สามารถจะทนต่อสภาพอึดอัดดังกล่าวได้ จึงประกาศหยุดตีพิมพ์ เช่นหนังสือพิมพ์ “จีนโนสยามวารศัพท์” ฉบับภาษาไทย ดังคำแถลงของนายเชียวสุดเสียง สิบญูเรื่อง ซึ่งเป็นเจ้าของและได้แถลงถึงสาเหตุที่ต้องหยุดตีพิมพ์ไว้ในวันฉบับสุดท้ายว่า “หนังสือพิมพ์ของคนต้องผจญกับสิ่งแหลมคมโดยรอบด้าน และไม่สามารถจะพูดในสิ่งที่พูดได้ จึงไม่อาจที่จะฝืนใจพิมพ์จำหน่ายอีกต่อไปได้”¹⁵ ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นสภาพทางกฎหมายของหนังสือพิมพ์ได้ว่าไม่ค่อยมีความมั่นคงได้ว่าไม่ค่อยมีความมั่นคง



บทกวี "บางกอกกาวเมียง" ของผู้เขียนที่มีชื่อไม่ขอ อนุญาติให้รกรกษณ์บางกอกกาวเมียง

ในประเด็นที่สาม การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานและเสนาบดี กล่าวคือพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตตลอดจนการอนาโบนอนุญาตและการปิดโรงพิมพ์แก่สมุหเทศาภิบาลมณฑลโดยมีหลักในการวินิจฉัยในเรื่องนี้สำคัญแห่ง "ความสงบราบคาบของประชาชน" โดยอาศัยดุลพินิจของเจ้าพนักงานและผู้มีอำนาจ ฉะนั้นในทางปฏิบัติแล้วผลแห่งการพิจารณาจึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้มีอำนาจมากกว่าหลักการที่สามารถเชื่อถือได้ ประกอบกับในมาตราที่ 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเจ้าพนักงานเข้าไปตรวจตราสถานที่ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตได้ในกรณีเห็นว่ามีความผิดอันชวนสงสัย และในมาตราที่ 10 นั้นระบุว่าคำสั่งของสมุหเทศาภิบาลบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคอยคำ

พิพากษาของศาล หากผู้เสียหายร้องศาล และศาลพิจารณาพิพากษาที่สุดแล้วให้ถอนคำสั่ง หรือเปลี่ยนแปลง ผู้ใช้อำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ทุกฝ่ายไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายใด ๆ อันเกิดจากคำสั่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดว่านอกจากผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์อาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นหนทางที่ทำให้ลายความมั่นคงของอาชีพหนังสือพิมพ์อีกด้วยจากการต้องหมกหมนทางในการประกอบอาชีพ เพราะถูกอนาโบนอนุญาตตลอดกาลแล้ว ยังต้องสูญเสียทรัพย์สินและผลประโยชน์ในขณะที่โรงพิมพ์ถูกปิดเพื่อรอคำพิพากษาถึงที่สุดโดยมิได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลถูกฝ่ายต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์และประชาชนทั่วไปตำหนิและแสดงความเห็น ดังปรากฏในหนังสือพิมพ์ของชาวต่างชาติ ตอนหนึ่งว่า