

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ข้อมูลข่าวสารถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องมีให้กับประชาชนทุกคน เนื่องจากการให้สิทธิกับประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและร่วมตัดสินใจในการทำงานของรัฐนั่นเอง

สื่อมวลชน เปรียบเสมือนสื่อกลางระหว่างรัฐกับประชาชน นอกจากจะต้องเข้าถึงข่าวสารและนำเสนอข่าวสาร อุบัติการณ์ และความคิดเห็นจากรัฐไปสู่ประชาชนในวงกว้างแล้ว สื่อมวลชนยังต้องกระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกที่จะใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนและจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบองค์กรและการทำงานของรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สื่อมวลชนจึงจำเป็นต้องรับรู้ เรียนรู้ และสามารถใช้อำนาจสิทธิในการรับรู้ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

ในต่างประเทศ กฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ปรากฏกันในหลายประเทศแล้ว เช่น สวีเดนมีกฎหมาย Freedom of the Press ค.ศ. 1949 แต่โครงสร้างของกฎหมายก็ถือว่าไม่ละเอียดพอ ในสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายระบุให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ในปี ค.ศ. 1946 แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์สำหรับปฏิบัติจริงจังจนกระทั่งได้มีการพัฒนาให้มีโครงสร้างที่สมบูรณ์ขึ้นมาในภายหลังจนกลายเป็นกฎหมาย Freedom of Information Act เมื่อปี ค.ศ. 1966

ในส่วนของประเทศไทย สิทธิการรับรู้และเสรีภาพในข่าวสารได้ปรากฏขึ้นตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก (พ.ศ. 2475) ในมาตรา 14 จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีการเน้นย้ำถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารต่างๆ สิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารและคำชี้แจงของรัฐบาล และสิทธิในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยชอบด้วยกฎหมายโดยปรากฏในมาตรา 37 มาตรา 39 มาตรา 41 มาตรา 58 มาตรา 59 เป็นต้น

พัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิการรับรู้ของประชาชนในประเทศไทยได้แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในเวลาต่อมาในรูปของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งให้สิทธิกับประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐได้มากขึ้น ดังที่กล่าวอ้างไว้ในหลักการและเหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า “ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยขึ้นแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญต่อเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน”<sup>1</sup>

แนวคิดเรื่องพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้เริ่มต้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ต้องการกระบวนการการทำงานที่โปร่งใสของระบบราชการ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอต่อรัฐบาลให้จัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเรื่องนี้ การยกร่างประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแต่ก็ยังมิได้มีโอกาสเสนอต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การจัดทำร่างกฎหมายนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกับอาจารย์มหาวิทยาลัยต่างๆ และได้จัดสัมมนาปรับปรุงร่างกฎหมายร่วมกันหลายครั้งจนทำให้แนวความคิดในกฎหมายข้อมูลข่าวสารแพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวาง ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาจึงสนับสนุนให้มีกฎหมายนี้ขึ้นมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาและรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และในที่สุด พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ประกาศเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540

<sup>1</sup> <http://www.dbe.moc.go.th/document/is.html>.

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ .คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

จวบจนถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มาตรา 58 ก็มีการบัญญัติรับรองสิทธิรับรู้ไว้ชัดเจน มีเนื้อหาใกล้เคียงและสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีหลักการรองรับสิทธิได้รู้ไว้ชัดเจนให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตราบเท่าที่ข้อมูลข่าวสารนั้นไม่เป็นความลับ ข้อมูลข่าวสารโดยหลักการจึงต้องเปิดเผยทั้งหมด เว้นแต่กรณีของความลับซึ่งต้องเป็นความลับที่แท้จริงและคงถือเป็นความลับที่จำเป็นเท่านั้น

ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เกิดการใช้สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารของรัฐ (ตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) เป็นกรณีแรกเมื่อ พ.ศ. 2541 คือกรณีทีบุตรของนางสุมาลี ทิมปโรวาท<sup>3</sup> สอบไม่ผ่านการคัดเลือกเข้าโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสุมาลีจึงได้อ้างสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้เพื่อขอตรวจสอบผลคะแนนของลูกชายตนจนกลายเป็นกระแสโด่งดังที่กระตุ้นให้เกิดการใช้สิทธิเรียกร้องขอตรวจสอบของผู้ปกครองและประชาชนรายอื่นๆ ตามมา เช่น การขอตรวจสอบของเด็กที่สมัครสอบของโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงเรียนเตรียมทหาร และผลการสอบเข้ามหาวิทยาลัย เป็นต้น

ในส่วนของสื่อมวลชน พบว่ามีการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2542 ในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม ที่ สค 1/2542 เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของธนาคารแห่งประเทศไทย (ผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนายเกียรติชัย โสภานเสถียรพงศ์)<sup>4</sup> โดยอุทธรณ์เรื่องนี้สรุปความว่า ผู้อุทธรณ์คือ นายบากบั่น บุญเลิศ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ได้ยื่นหนังสือขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ต่อธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการขอสำเนาผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนายเกียรติชัย โสภานเสถียรพงศ์ ผู้อำนวยการฝ่ายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2541 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนายเกียรติชัย โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และถือว่าเป็นเอกสารจัดชั้นลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 เพราะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล

<sup>3</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541 : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.น.15.

<sup>4</sup> อ้างแล้ว น.31-33.

ซึ่งได้รับการคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 นายบากบั่นได้ยื่นหนังสือขอใช้สิทธิอุทธรณ์ถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร ฯ โดยอ้างว่าข้อมูลที่ตนร้องขอเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน การต้องการทราบข้อมูลดังกล่าวมิได้เป็นการรบกวนสิทธิส่วนบุคคลแต่อย่างใด หากต้องการรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะหากให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปกำกับดูแลนโยบายสถาบันการเงินย่อมเป็นอันตราย จึงได้ขอใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย และในการนี้ทางคณะกรรมการ ฯ ได้วินิจฉัยและมีมติให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามที่นายบากบั่นร้องขอได้ โดยคณะกรรมการวินิจฉัย ฯ ให้เหตุผลว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้จักเป็นประโยชน์ต่อทั้งหน่วยงานของรัฐและต่อสาธารณะโดยอาศัยความตามมาตรา 23 และมาตรา 37 ตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้จนสำเร็จ

การร้องขอข้อมูลของราชการในทั้งสองกรณีนี้กลายเป็นกระแสข่าวที่โด่งดังและอยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นอย่างมากจนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอีกหลายอย่างตามมา เช่น ในส่วนของราชการได้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของข้าราชการระดับสูงที่รัดกุมยิ่งขึ้น ด้านประชาชนทั่วไปก็มีการอ้างสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากส่วนราชการมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญการร้องขอของนายบากบั่นซึ่งถือว่าเป็นการร้องขอโดยสื่อมวลชนเป็นครั้งแรกได้สื่อให้สังคมได้รับรู้ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิตรวจสอบบุคคลสาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของชาติได้ ถ้าการตรวจสอบดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งหน่วยงานของรัฐ ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย และประโยชน์ต่อสาธารณะ

ฟิลลิป โรเบิร์ตสัน<sup>๕</sup> ผู้อำนวยการประจำประเทศไทยศูนย์อเมริกัันเพื่อแรงงานนานาชาติ (ACILS) ได้กล่าวถึงความสำคัญของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีต่อนักข่าวอีกว่า จากการที่ได้เฝ้าสังเกตความเคลื่อนไหวในสังคมไทยและจากการได้พูดคุยกับคนทำงานหนังสือพิมพ์หลายคน ทำให้ทราบว่าในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่เมืองไทยเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประชาชนไทยนำข้อมูลข่าวสารของราชการมาใช้มากยิ่งขึ้น ทั้งที่เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างมากต่อทั้งตัวบุคคลและต่อสังคมโดยรวม จึงอาจกล่าวได้อีกว่า พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารเป็นเครื่องมือที่จำเป็นมากสำหรับนักข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวที่เกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องไม่โปร่งใส

<sup>๕</sup> ชัยรัชช เจริญระโน “ฟิลลิป โรเบิร์ตสัน กับภารกิจคิดอาวูท พ.ร.บ. ข่าวสาร “ บินเหนือไร้ส้ม. เนชั่นสุดสัปดาห์.ปีที่ 10 ฉบับที่ 496 .น.76-77.

ภายในองค์กร หรือโครงการของรัฐที่สื่อเค้าวามีการทุจริต ถ้าเป็นสมัยก่อนการทำข่าวพวกนี้นักข่าวต้องไปหาวิธีเจาะ ซุกคุ้ยข้อมูลด้วยวิธีต่างๆ เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลย เพราะอะไรๆ ก็จะเป็นความลับของราชการทั้งนั้น แต่พอมี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการออกมาก็เหมือนกับเป็นเครื่องมือทุ่นแรงให้กับนักข่าว เพราะนักข่าวสามารถที่จะขอร้องเรื่องขอข้อมูลที่ต้องการอยากจะได้จากหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับข่าวได้โดยตรง

ทุกวันนี้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอเมริกา นักข่าวใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารในการทำข่าวกันมาก ไม่ว่าจะเป็นข่าวใหญ่ๆ หรือข่าวทั่วไปถ้ามีส่วนไหนเกี่ยวข้องกับราชการก็จะยื่นขอข้อมูลทันที แล้วก็ยื่นขอกลับหลายๆ แห่งด้วยไม่ใช่เพียงแห่งสองแห่ง บางครั้งขอข้อมูลราชการมาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับไปหาข้อมูลอื่น แต่บางครั้งก็มาขอเพื่อตรวจสอบข้อมูลที่หามาได้แล้ว การทำข่าวของนักข่าวอเมริกันแต่ละข่าวอาจจะมีแหล่งข่าวอยู่ 4 หรือ 5 แหล่ง และหนึ่งในแหล่งข่าวนั้นก็จะเป็นการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ถ้านักข่าวไทยดันตัวหันมาใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะข่าวที่เป็นโครงการของรัฐ อย่างเช่น ข่าวเกี่ยวกับกรณีขัดแย้งโครงการโรงไฟฟ้าที่หินกรูดและบ่อนอก ข่าวโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ข่าวเกี่ยวกับกรณีขัดแย้งโครงการบ่อของเสียที่คลองด่าน ก็เชื่อว่าหนังสือพิมพ์ไทยจะเจาะข้อมูลที่ไมชอบมาพากลมาตีแผ่ได้อีกมาก

ประโยชน์ของข้อมูลข่าวสารของราชการนอกจากจะเป็นข้อมูลที่มีความหนักแน่นน่าเชื่อถือแล้ว ในการรายงานข่าวที่เป็น “ข่าวเจาะ” ถือไว้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้จากผลการตัดสินข่าวยอดเยี่ยมรางวัลอิสรฯ อมันตกุล ซึ่งถือได้ว่าเป็นรางวัลข่าวพลิตเซอร์ของเมืองไทยที่มอบให้กับนักข่าวของไทย ซึ่งนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในการมอบรางวัลนอกจากเกณฑ์การมอบรางวัลตามมาตรฐาน<sup>5</sup> เช่น จะต้องเป็นข่าวจริง มีลักษณะของข่าวที่ดีครบถ้วน เป็นข่าวที่สมบูรณ์เที่ยงตรง ไม่มีอคติ มีประโยชน์ต่อสังคม ฯลฯ แล้วปัจจัยที่อื่นที่นำมาใช้ตัดสินอื่นๆ มักจะมาจากการที่นักข่าวได้ทำข่าวในเชิงเจาะลึกมีประเด็นที่น่าสนใจ แสดงถึงความพยายามในการทำงานอย่างต่อเนื่อง และข่าวนั้นยังต้องมีผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆ ได้อีกด้วย เช่น เหตุผลในการตัดสินให้ข่าว “ทะเลาะขุมข่าวยผลประโยชน์ การบินไทย ชื้อโบอิงแพง ขบวนการเขมือบตัว รัฐเสียหายหมื่นล้าน” เป็นข่าวชมเชยว่า ข่าวนี้นี้เป็นปฐมบทของการตรวจสอบและเปิดโปงโครงสร้างอำนาจในหน่วยงาน

<sup>5</sup> มีนาคม 2545 วันนักข่าว.หลักเกณฑ์การให้รางวัลผลงานยอดเยี่ยมของหนังสือพิมพ์ในรอบปีของสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและมูลนิธิอิสรฯ อมันตกุล ประจำปี 2544.สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย หน้า.145.

ของรัฐ อันจะนำมาซึ่งการตรวจสอบในวงกว้างกับหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป<sup>7</sup> จะเห็นได้ว่าข่าวที่มีคุณภาพ โด่งดัง และมีผลกระทบในวงกว้างล้วนต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารของราชการมาเป็นส่วนประกอบทั้งสิ้น

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากจะเอื้อโอกาสให้นักข่าวเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยสะดวกกว่าในอดีตที่ผ่านมาซึ่งกลายเป็นช่องทางหนึ่งในการเข้าถึงแหล่งข่าวที่มีความน่าเชื่อถือได้สูงและข้อมูลเอกสารที่ได้ยังสามารถถูกประเด็นข่าวใหม่ๆ ให้แก่นักข่าวได้เป็นอย่างดีอีกด้วย แต่จากข้อมูลของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพบว่า กว่าที่นักข่าวจะยื่นหนังสือขอใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้เป็นครั้งแรกนั้นกินเวลาถึง 2 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และจากสถิติการร้องขอข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>8</sup> พบว่านักข่าวมีเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ไม่มากนัก (ดูแผนภาพในภาคผนวก ดังแผนภาพแสดงจำนวนครั้งเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ที่เป็นนักหนังสือพิมพ์ในปี 2542–2544)

ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่า นักข่าวมีความรู้ ความคิดเห็น และการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร มีวัตถุประสงค์ในการนำ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการไปใช้ประโยชน์เพื่ออะไรบ้าง มีอิทธิพลที่ส่งผลต่อการใช้หรือไม่ใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างไรบ้าง และนักข่าวหนังสือพิมพ์ประสบปัญหาจากการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างไรบ้าง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> เอกสารประกอบคำชี้แจงข่าวอคเคียม รางวัล อิสรา อมันตกุล ประจำปี 2544.สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.หน้า 10.

<sup>8</sup> [www.oic.thaigov.go.th](http://www.oic.thaigov.go.th).

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ ความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ การใช้ประโยชน์และระดับการใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของนักข่าวหนังสือพิมพ์
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะทางประชากร ประเภทหนังสือพิมพ์ การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการและตำแหน่งงานกับความรู้ ความคิดเห็น การใช้ประโยชน์และระดับการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านคุณค่าข่าว บทบาทหนังสือพิมพ์ นโยบายองค์กร อิทธิพลจากรัฐกิจโฆษณา ทัศนคติของกองบรรณาธิการและเพื่อนร่วมงาน กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และลักษณะวัฒนธรรมไทย ที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
4. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้นักข่าวหนังสือพิมพ์ใช้/ไม่ใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของนักข่าวหนังสือพิมพ์

## คำถามวิจัย

1. นักข่าวหนังสือพิมพ์มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร
2. นักข่าวหนังสือพิมพ์มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร
3. นักข่าวหนังสือพิมพ์มีการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540อย่างไร
4. นักข่าวหนังสือพิมพ์มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร
5. ลักษณะทางประชากร ประเภทหนังสือพิมพ์ การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ สายข่าวและตำแหน่งงานของนักหนังสือพิมพ์มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความคิดเห็น และการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร

6. นักข่าวหนังสือพิมพ์มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านคุณค่าของข่าวสารของราชการ บทบาทของหนังสือพิมพ์ นโยบายองค์กร วัฒนธรรมองค์กรข่าว ทศนคติของกองบรรณาธิการและเพื่อนร่วมงาน กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและลักษณะวัฒนธรรมไทยที่มีต่อการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร

7. มีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้นักข่าวหนังสือพิมพ์ใช้/ไม่ใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไร

### ข้อสันนิษฐาน

1. ลักษณะทางประชากร ประเภทหนังสือพิมพ์ การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารในระดับต่างๆ และตำแหน่งงานของนักข่าวหนังสือพิมพ์มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2. ลักษณะทางประชากร ประเภทหนังสือพิมพ์ การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารในระดับต่างๆ และตำแหน่งงานของนักข่าวหนังสือพิมพ์มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3. ลักษณะทางประชากร ประเภทหนังสือพิมพ์ การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารในระดับต่างๆ และตำแหน่งงานของนักข่าวหนังสือพิมพ์มีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

4. ลักษณะทางประชากร ประเภทหนังสือพิมพ์ การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารในระดับต่างๆ และตำแหน่งงานของนักข่าวหนังสือพิมพ์มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

5. นักข่าวหนังสือพิมพ์มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านคุณค่าของข่าวสารของราชการ บทบาทของหนังสือพิมพ์ นโยบายองค์กร อิทธิพลจากธุรกิจโฆษณา ทศนคติของกองบรรณาธิการและเพื่อนร่วมงาน กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและลักษณะวัฒนธรรมไทยมีผลต่อการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะความรู้ ความคิดเห็น การใช้ประโยชน์และระดับการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการในระดับต่างๆ ของนักหนังสือพิมพ์รายวันส่วนกลางที่ผลิตในกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยทำการศึกษาผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นนักหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง รายวัน ในตำแหน่งบรรณาธิการข่าว ผู้ช่วยบรรณาธิการข่าว หัวหน้าข่าว ผู้ช่วยหัวหน้าข่าว และนักข่าว ไม่รวมถึงคอลัมน์นิสต์

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

นักข่าวหนังสือพิมพ์ คือ ผู้มีหน้าที่แสวงหาข่าวและรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์รายวันในประเทศไทยที่ปฏิบัติงานอยู่เฉพาะเขตกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล โดยมีตำแหน่งเป็นนักข่าว ผู้ช่วยหัวหน้าข่าว หัวหน้าข่าว ผู้ช่วยบรรณาธิการและบรรณาธิการ ทั้งนี้ไม่รวมถึงคอลัมน์นิสต์

ความรู้ คือ ความรู้ความเข้าใจในหลักการ เนื้อหา และการบังคับใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ความคิดเห็น คือ ทศนคติ ความรู้สึกเกี่ยวกับ สาระสำคัญของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการและการบังคับใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การใช้ประโยชน์ คือ

- การร้องขอข้อมูลข่าวสารของราชการจากหน่วยงานราชการตามสิทธิใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- การอ้างถึงการมีอยู่ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อได้รับการปฏิเสธไม่ให้ดูข้อมูลจากหน่วยงานราชการ
- การอุทธรณ์กับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้หน่วยงานราชการเปิดเผยข้อมูล

ระดับการใช้ประโยชน์ คือ การนำไปใช้ประโยชน์ การให้ความสำคัญแก่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการในระดับต่อไปนี้

- เป็นหลักประกันและเพื่ออ้างอิงถึงได้ในการทำข่าวประจำวัน

- เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อใช้ในการทำข่าวเจาะหรือรายงานข่าวพิเศษ
- เป็นแนวทางให้สื่อทำหน้าที่และการเป็นตัวอย่างให้แก่ประชาชนในสังคมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
- เป็นการจรรโลงวิถีทางประชาธิปไตยตามความสามารถที่เพิ่มขึ้นของสื่อในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรรัฐ

ลักษณะทางประชากร คือ เพศ อายุ รายได้ สถานภาพการศึกษา ระดับการศึกษา และ สถานภาพสมรสของนักรับหนังสือพิมพ์

ประเภทหนังสือพิมพ์ คือ ชนิดของหนังสือพิมพ์ โดยแบ่งตามคุณลักษณะของหนังสือพิมพ์ ได้แก่

- หนังสือพิมพ์เชิงคุณภาพ ได้แก่ กรุงเทพธุรกิจ ไทยโพสต์ The Nation บางกอกโพสต์ ผู้จัดการ โพสต์ทูเดย์ มติชน สยามรัฐ
- หนังสือพิมพ์เชิงปริมาณถึงคุณภาพ ได้แก่ คมชัดลึก แนวหน้า บ้านเมือง พิมพ์ไทย
- หนังสือพิมพ์เชิงปริมาณ ได้แก่ เดลินิวส์ ไทยรัฐ ข่าวสด

การศึกษาด้านวารสารศาสตร์ คือ การสำเร็จการศึกษาด้านวารสารศาสตร์ นิเทศศาสตร์ หรือสื่อสารมวลชน

สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการในระดับต่างๆ สายงานข่าวที่นักข่าวหนังสือพิมพ์ได้รับความรับผิดชอบให้รายงานข่าวแบ่งประเภทตามแนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (จากสถิติการร้องขอและอุทธรณ์ตามรายการตรวจ คู่มือในภาคผนวก) คือ

- สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการสูง ได้แก่ สายข่าวเศรษฐกิจ การเมือง อาชญากรรม การศึกษา
- สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารปานกลาง ได้แก่ สายข่าวลี้ภัยลี้ภัย วิชาการและเทคโนโลยี ต่างประเทศ แรงงาน และสุขภาพ
- สายข่าวที่มีแนวโน้มที่จะใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารในระดับต่ำ ได้แก่ สายข่าวสตรีและสังคม กีฬา บันเทิง

ตำแหน่งงาน คือ ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบในหน่วยงานหนังสือพิมพ์ของนักข่าว แบ่งเป็น 5 ระดับได้แก่

- นักข่าว
- ผู้ช่วยหัวหน้าข่าว
- หัวหน้านักข่าว
- ผู้ช่วยบรรณาธิการ
- บรรณาธิการ

การให้คุณค่าของข่าวสารราชการ คือ การให้คุณค่าของข่าวสารราชการในประเด็นเกี่ยวกับ

- ผลกระทบต่อผู้อ่าน
- การใช้หาประเด็นข่าวใหม่
- ความต้องการของผู้อ่าน

บทบาทหนังสือพิมพ์ ได้แก่ ความสามารถในการวางแผนทำข่าวเจาะ และความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ของนักข่าวหนังสือพิมพ์

นโยบายองค์กรข่าว คือ ทิศทาง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรหนังสือพิมพ์ซึ่งมีผลต่อการใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ

กระบวนการบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ หลักการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ระเบียบ และเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่

- ความยากง่ายในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ
- ระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ
- การจัดเก็บและจำแนกหมวดหมู่ของข้อมูลข่าวสารของราชการ
- หลักเกณฑ์ / เงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ
- อำนาจบังคับใช้กฎหมายของของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามหน่วยงานราชการต่างๆ

### ลักษณะวัฒนธรรมไทย ได้แก่

- การแทรกแซงและกีดกันข้อมูลจากรัฐบาล
- ความสนิทสนมใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูล

อุปสรรค คือ ปัญหาหรือความขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้อย่างสมบูรณ์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาสามารถสะท้อนปัญหาด้านความรู้ ความคิดเห็น และการใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการอันแสดงให้เห็นถึงบทบาทและการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเองในเรื่องการนำ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการมาใช้เป็นเครื่องมือต่อวิชาชีพของตนได้มากน้อยอย่างไร ซึ่งผลการศึกษาและความคิดเห็นที่ได้สามารถนำไปแก้ไขและปรับปรุงการทำหน้าที่ของนักหนังสือพิมพ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสื่อมวลชนกับการใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้สิทธิของประชาชนและการให้สิทธิของรัฐได้ในระดับหนึ่ง
3. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบาทการทำหน้าที่ของทั้งตัวนักข่าวและ พ.ร.บ. ฉบับนี้ต่อไป
4. ผลการศึกษาสามารถสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการการเผยแพร่ข่าวสารของราชการ ความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและความโปร่งใสในการทำงานตามหลักการของธรรมาภิบาลที่รัฐได้วางไว้

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. สัมภาษณ์เชิงลึกนักข่าวหนังสือพิมพ์
2. นำแบบสอบถามไปทำการวัดความรู้ ความคิดเห็น การใช้ประโยชน์และระดับการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับนักข่าวหนังสือพิมพ์แต่ละแห่ง
3. นำผลข้างต้นมาทำการสรุปผลและประมวลผล

กรอบแนวคิด

