

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

#### สิทธิการรับรู้ข่าวสารทางราชการ

ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั่นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และอยู่ในรูปแบบใด ด้วยเหตุนี้ในระบอบประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐานที่ว่า สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการบอกกล่าวข้อเท็จจริงทั้งหลาย (Right to be Informed) ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย (ชวลิต ปัญญาลักษณ์, 2523 : 26) ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข่าวสารที่ หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย สมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน นอกเหนือจากการมีส่วนร่วม ซึ่งหลักการนี้ทำให้เกิดการยอมรับถึงสิทธิในการรับรู้ของประชาชน (People's Right to Know) กล่าวคือประชาชนมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะรับรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าที่ใด ๆ และในลักษณะอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐบาล (ชวลิต ปัญญาลักษณ์, 2523 : 23) ดังนั้นเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารเป็นปัจจัยสำคัญต่อสื่อมวลชน เพื่อตอบสนองสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชนและการเสนอข่าวสารไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งได้มีการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 19

หากพิจารณาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบัน ที่ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาในวันพุธที่ 11 ธันวาคม 2539 ในข้อ 2.3 นโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการ ว่า

1. ให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตยในปัญหาสำคัญของชาติ
3. ให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากยิ่งขึ้น

จากนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันข้างต้นเป็นหลักการสำคัญที่เอื้อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถรับรู้ข่าวสารของทางราชการได้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติจำเป็นต้องติดตามประเมินผล เพราะตัวอย่างกรณีในสมัยรัฐบาลชุดที่ผ่านมา (นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0215/ว (ล) 10435 ลงวันที่ 18 กันยายน 2538 ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีความสรุปว่า การประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2538 เห็นว่า “การเสนอข่าวของสื่อมวลชนบางสื่อ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ยังคงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและบ่อยครั้งที่สื่อประเภทวิทยุและโทรทัศน์มีรายการส่งออกอากาศด้วยการให้ผู้ฟังหรือผู้ชมแสดงความคิดเห็นทางโทรทัศน์หรือในห้องส่งโดยผู้ดำเนินรายการเจตนาหรือชี้้นำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อบุคคลที่ 3 สำหรับการแก้ไขปัญหาสื่อของเอกชนนั้น รัฐบาลกำกับควบคุมได้ยากแต่สื่อของรัฐทั้งวิทยุและโทรทัศน์อาจเพิ่มความระมัดระวังและความรับผิดชอบในการเสนอข่าวให้ตรงตามข้อเท็จจริง และมอบหมาย รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายดูแลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่ดูแลสื่อในสังกัด ติดตามดูแลการปฏิบัติของสื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวด้วย จึงทำให้สื่อมวลชนทั้งภาคเอกชนและรัฐ ไม่พึงพอใจเผชิญหน้ากับรัฐบาลสมัยนั้นว่าลิดรอนสิทธิในการเสนอข่าวสาร ความคิดของประชาชนในฐานะสื่อเหล่านั้นเป็น “สื่อกลาง” ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐบาลใช้อำนาจไม่เป็นไปตามคำแถลงนโยบายและผิดหลักสากล แตกต่างกับสหรัฐอเมริกา ที่มีกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงและได้มาซึ่งข่าวสาร แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลักษณะข้างต้นเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ทั้งที่รัฐบาลในสมัย นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ริเริ่มให้มีการศึกษาวิจัย และร่างกฎหมายสิทธิในการรับรู้ข่าวสารในอดีต แต่ทว่ามาแรงรัดในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน ทั้งนี้พิจารณาได้จาก 2 ปัจจัย

1. รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ ข่มเอนเอียงไปสู่ความเป็นผู้มีอำนาจนิยม แต่รูปแบบเป็น

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย จึงมีความขัดแย้งในตัวเอง ที่ตนเองมีหน้าที่ในการแจ้งข่าวสารต่อประชาชน

2. สื่อมวลชนขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ขาดจิตสำนึกในการใช้บทบาทหน้าที่ไม่ถูกต้อง มีการละเมิด เสนอข่าวสารที่ขาดจรรยาบรรณ หรือไม่สามารถควบคุมกันเอง ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีกฎหมายรับรองหรืออ้างอิงในการแสวงหาข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารจากทางราชการ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับหลายฉบับที่กำหนดสิทธิเสรีภาพควบคุมการกระทำ การทำการคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ รวมทั้งบังคับในลักษณะอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ตลอดจนการรับรู้ข่าวสารของราชการไทย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม กฎหมายด้านควบคุม คุ้มครองประชาชน สื่อมวลชน หรือสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กฎหมายกำหนดไม่ให้กระทำและการบังคับให้กระทำ การห้ามการกระทำ กฎหมายจะบัญญัติห้ามไว้โดยตรงหรือในลักษณะอื่นใดไว้ล่วงหน้า หากผู้ใดฝ่าฝืนกระทำการที่กฎหมายห้ามไว้ ผู้นั้นจะมีโทษตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายนั้น ๆ บทบัญญัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน โดยมีลักษณะบัญญัติที่เป็นการห้ามโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ.2494 มาตรา 4 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายรูปและห้ามมิให้หนังสือพิมพ์ถ่ายรูปเด็กและเยาวชน" ส่วนการห้ามในลักษณะอื่น เช่น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 บัญญัติว่า "ผู้ใดยุยง แนะนำ เสี้ยมสอนโฆษณาชวนเชื่อ ... มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป จนถึงสิบปี สำหรับกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้กระทำ หมายถึงการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยบุคคลต้องกระทำตามนั้น เช่น ต้องชำระภาษีตามกฎหมายบัญญัติไว้ หรือการเป็นผู้ประกาศต้องสอบผ่านการเป็นผู้ประกาศวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ด้านสื่อสารมวลชน จำเป็นต้องศึกษาและทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนทุกฉบับ รวมทั้ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540

การวิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมายและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนตามลำดับ ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั่วไป

กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นแม่บทของกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนโดยเฉพาะด้านสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นหลักประกันของสิทธิเสรีภาพอันสำคัญยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งมวล

รัฐธรรมนูญส่วนมากจะบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ค่อนข้างชัดเจน และการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนก็เปรียบเสมือนกับการให้สิทธิเสรีภาพต่อสื่อมวลชนนั่นเอง ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2475 (ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับที่ 2 มาตรา 14 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคมการอาชีพ” เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้โดยอ้อม กล่าวคือ สื่อสารมวลชนจะมีสิทธิเสรีภาพเหมือนบุคคลทั่วไป ดังนั้นการมีเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารอย่างจำกัด

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489

มาตรา 14 มีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวมาแล้ว แต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนชาวไทย หรือสื่อมวลชนมากขึ้น โดยเพิ่มเสรีภาพในการพิมพ์ขึ้นแสดงให้เห็นถึงการเน้นถึงเสรีภาพสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ โดยเฉพาะ

มาตรา 15 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรานี้เมื่อให้เสรีภาพแก่ประชาชน สื่อมวลชนย่อมได้สิทธิเสรีภาพนี้ด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489) โดยเป็นสื่อกลางในการร้องทุกข์ของประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

### 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 23 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2475 โดยให้สิทธิเสรีภาพต่อมวลชนในการแสวงหาข่าวสารไว้ในส่วนของบุคคล หรือประชาชนทั่วไป สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงมีอย่างจำกัด

### 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนมาก โดยเฉพาะสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ โดยได้ระบุเสรีภาพไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพ เช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขันหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมทางจิตใจของยุวชน”

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ ยกเว้น 4 กรณี คือ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมทางจิตใจของเยาวชน

การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่าง เวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือสงคราม หรือในระหว่างที่มีพระราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสองเท่านั้น

การให้เงิน หรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราช

อาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 35)

มาตรานี้ระบุถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวาง และจะจำกัดเสรีภาพก็เฉพาะบางเรื่อง และต้องมีบัญญัติหรือระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเน้นถึงการบั่นทอนเสรีภาพในการตั้งปิดโรงพิมพ์โดยไม่เป็นธรรม ส่วนการตรวจข้อความในหนังสือพิมพ์ก่อนโฆษณาในยามปกตินั้นก็ห้ามกระทำ

#### 5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511

มาตรา 33 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา...การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ได้บัญญัติเพิ่มเติมโดยห้ามมิให้รัฐบาลให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่ออุดหนุนหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์ที่อาจจะเกิดความลำเอียงหรือทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของรัฐ เป็นเหตุให้หนังสือพิมพ์ไม่มีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ เมื่อรัฐให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 33)

#### 6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

มาตรา 40 ได้มีการบัญญัติถึงการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกัน หรือเพื่อระงับความเสื่อมโทรมทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ การเสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือใน

ระหว่างเวลาที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือประกาศ ใช้อำนาจการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้น.....”

สำหรับมาตรานี้ได้เน้นถึงการคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์โดยตรง คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ สั่งปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ได้ จะต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการให้หลักประกันการดำเนินงานของสื่อมวลชนประเภทนี้อย่างแท้จริงเท่าที่เคย ปรากฏมา ทั้งนี้ อาจเนื่องจากผลการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในปี 2516 ก็ เป็นได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 40)

#### 7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

มาตรา 34 ระบุว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การจำกัด เสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความ มั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือ สุขภาพของประชาชน เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมาย บัญญัติ การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้" (รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 34)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิการรับรู้ข่าวสารราชการของสื่อมวลชนอย่างจำกัด โดยระบุข้อยกเว้นที่ กระทำมิได้ เพราะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการรับรู้ ขาวสาร ได้แก่

1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

นอกจากนี้ มีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุถึงการปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ ว่าต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ อย่างเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ซึ่งเท่ากับสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์จะมีเสรีภาพได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นเท่านั้น โดยไม่ให้หลักประกัน ต่อสื่อมวลชนประเภทนี้ในการที่จะถูกปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ เหมือนรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ทั้งนี้คงเนื่องจากเจตนารมณ์ของผู้ร่าง เหมือนจะเข้มงวดกวดขันให้สื่อมวลชนปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัด โดยไม่มีการผ่อนปรน นอกจากนี้มาตรา 45 ยังเน้นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือ สื่อมวลชนต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาโดยรวม แล้ว จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนถูกจำกัดมากขึ้น

#### 8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538

มาตรา 39 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ อันเป็นการบั่นทอนเสรีภาพนี้ โดยไม่มีคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลกระทำมิได้

การให้เสนอข่าวหรือบทความในหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยทั้งนั้น ตามที่กฎหมายบัญญัติ การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุน หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538 มาตรา 39)



ข้อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญกับสื่อมวลชนมีความเกี่ยวข้องกันมาก โดยเฉพาะหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะต้องมีอยู่ และได้รับการคุ้มครองเพื่อการเสนอข่าวสารอย่างถูกต้องยุติธรรม การที่รัฐจะเข้าควบคุมหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพมากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคหรือรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญจากอดีตถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ได้บัญญัติถึงขอบเขตแห่งเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ค่อนข้างชัดเจน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538 มาตรา 39 ที่มีผลบังคับใช้ปัจจุบันได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างกลาง ๆ คือ สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา และการจำกัดเสรีภาพจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้ตราเป็นพระราชบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับ

- 1) การรักษาความมั่นคงของรัฐ
- 2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น
- 3) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
- 4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ดังนั้นการแสวงหาข่าวสารราชการของสื่อมวลชน ย่อมมีเสรีภาพในการเข้าถึงเป้าหมายได้ง่ายและสะดวกกว่าเดิม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538 ได้ให้การคุ้มครอง แยกแยะเหตุผลชัดเจน เช่น การสั่งปิดโรงพิมพ์ต้องเป็นคำสั่งศาล ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานการพิมพ์ หรือดำเนินการกับสิ่งพิมพ์ หรืองดการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา หรือสั่งให้งดใช้เครื่องพิมพ์ ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาร่วมกันของสื่อมวลชนว่า เรื่องใดบ้างที่ควรเผยแพร่หรือพิมพ์ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของกองทัพ ฐานทัพ ฯลฯ จะเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือไม่ ซึ่งยังไม่มีข้อยุติ หรือบรรทัดฐาน ฉะนั้น การนำสู่ขบวนการยุติธรรมจะช่วยให้การต่อสู้ทางคดีเป็นธรรมมากขึ้น

ตามปกติสื่อมวลชนแต่ละประเภทก็มีกฎหมายบังคับใช้อยู่แล้ว เช่น ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พระราชบัญญัติการพิมพ์ ฯลฯ นอกจากนี้ สื่อมวลชนยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของ

บุคคลอื่น ก็มีกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คุ้มครองอยู่อีก

### หลักประกันสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในภาพรวม โครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นจะสะท้อนให้เห็น โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับแต่ละฉบับ

ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยไม่นับรวมรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีทั้งหมด 15 ฉบับ จำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ รัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพและหลักประกันแก่สื่อมวลชนมาก ซึ่งก็ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2475, 2492, 2511 และ 2517 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2502, 2519, 2520, 2521, 2534 และ พ.ศ. 2538

การจัดจำแนกประเภทดังกล่าวใช้การเปรียบเทียบถึงบทบัญญัติที่ให้การประกันถึงสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและสื่อมวลชนของไทย ในรัฐธรรมนูญของไทยทั้งหมดที่ผ่านมา

ในแง่ของวิวัฒนาการของการให้สิทธิและเสรีภาพนั้นรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือฉบับ พ.ศ. 2475 เริ่มจากการให้การรับรองสิทธิเสรีภาพและกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ชัดเจน

นโยบายการสื่อสารมวลชนมาปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2492 ที่ได้ขยายสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยมากขึ้น

บทบัญญัติที่สำคัญสำหรับสื่อสารมวลชนในรัฐธรรมนูญไทย ฉบับ พ.ศ. 2492 คือ มาตรา 35 รับรองเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์หนังสือพิมพ์ และการโฆษณา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ทุกประการ เว้นแต่ได้ตัดหลักประกันที่ให้ไว้แก่หนังสือพิมพ์ตามที่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2492 ให้ไว้ คือ เรื่องการปิดหนังสือพิมพ์ การห้ามทำการพิมพ์ และการส่งเรื่องไปให้ตรวจสอบก่อน (Censor) ในขณะที่ความชัดเจนมาปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐ

ธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยมากที่สุดทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยมีมาตรา 40 เพราะมีข้อบัญญัติระบุงการห้ามปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เว้นแต่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด และการไม่มีระบบการตรวจสอบล่วงหน้า (Censorship System) เว้นแต่ภาวะฉุกเฉินจริง ๆ ตามมาตรา 40

นอกจากนี้ยังระบุถึงการให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำมิได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นั้น แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา” (ฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นมาตรา 34 ฉบับ พ.ศ. 2534 เป็นมาตรา 37 และเพิ่มคำว่า “และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ๆ” ต่อท้าย) ในวาระแรก แต่ถ้านำไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 40 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 35 แล้ว จะพบว่า ทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2534 อันเป็นฉบับปัจจุบัน ได้ตัดหลักประกัน 3 ประการที่ให้แกหนังสือพิมพ์ คือ

(1) ข้อห้ามมิให้ปิดโรงพิมพ์

(2) ข้อห้ามมิให้ห้ามทำการพิมพ์ และ

(3) ข้อห้ามมิให้สั่งให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามวาระสอง

ดังนั้น จึงวิเคราะห์ได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ก็ยังไม่มีสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนมากนัก เพราะไม่มีหลักประกันเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ 3 ข้อดังกล่าว เมื่อดูในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 , ฉบับ 2511 และฉบับ 2517 ได้ให้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารโดยทั่วไปและการเข้าถึงสื่อมวลชนไว้ โดยระบุว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 แก้ไขเป็นบุคคลมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการเทคโนโลยีทางการสื่อสาร แต่การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2534 ได้ตัดข้อความที่ระบุว่า “บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ” ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 (มาตรา 40)

และ ฉบับ พ.ศ. 2517 (มาตรา 46) เคยบัญญัติไว้ในวรรคท้ายบทบัญญัตินี้ถือว่าเป็นแม่บทสำคัญของสิทธิ การเข้าถึงข่าวสารและสื่อสารสาธารณะที่สำคัญ สิทธิการเข้าถึงการสื่อสารและข่าวสารนี้ได้รับการสอดแทรก รวมไว้ในเนื้อหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น ดังนั้นหลักการนี้จึงควร จะคงไว้

ในด้านสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Privacy) นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้ บัญญัติรับรองสิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัวเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพ ในร่างกาย เหนือสถานหรือครอบครัว เป็นต้น ความชัดเจนในเรื่องนี้ส่งผลถึงเนื้อหาของกฎหมายสื่อสารมวลชนในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิส่วนตัว (Right of Privacy) อีกส่วนหนึ่งด้วย

โดยทั่วไปมาตรการทางกฎหมาย 2 แนวทางที่จะถูกระบุชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อชี้ให้ เห็นถึงนโยบายการสื่อสารมวลชน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการใดมาตรการหนึ่ง หรือทั้งสองมาตรการรวมกัน คือ หลักการป้องกันป้องปรามหรือการควบคุมล่วงหน้า (Prior Restraint) ซึ่งหลักการนี้จะส่งผลในทาง ปฏิบัติคือ การบรรจุหลักการตรวจสอบล่วงหน้าหรือที่เรียกกันว่า การเซนเซอร์ (Censorship System) ไว้ กับหลักความรับผิดชอบในผลการกระทำของตน (Subsequent Punish) หลักการนี้จะมีผลในทางปฏิบัติคือ การ ไม่บรรจุกลไกหรือมาตรการใด ๆ ลงไป แต่หากให้สื่อมวลชนมีการรับผิดชอบตามหลักกฎหมายทั่ว ๆ ไป หรือ อาจจะระบุถึงวิธีการสั่งห้ามเผยแพร่ การปิดสื่อมวลชนนั้น ๆ เป็นต้น

เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยในฉบับต่าง ๆ จะพบว่า แนวคิด ทั้งสองแนวไม่ว่าจะเป็นหลักการควบคุมล่วงหน้าหรือหลักการรับผิดชอบในผลการกระทำถูกนำมาบรรจุไว้ใน รัฐธรรมนูญของไทยทั้งสองหลักการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ในอดีต จนถึงปัจจุบันก็จะพบว่า หลักการป้องกัน (The Protection Rule) คือการควบคุมล่วงหน้า และยังพบว่า การ ลงโทษคือ ความรับผิดชอบในผลการกระทำ เพียงแต่รัฐธรรมนูญบางฉบับไม่บรรจุหลักการลงไป หรืออาจตัด ทอนออก

ในทางตรงกันข้ามการตัดทอน “ข้อห้ามมิให้สั่งให้เสนอเรื่อง หรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เข้า หน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา” ก็คือวิธีการบังคับใช้หลักการควบคุมล่วงหน้าหรือหลักการตรวจสอบล่วงหน้า นั้นเอง การตัดทอน “ข้อห้ามมิให้ปิดโรงพิมพ์” และ “ข้อห้ามมิให้ห้ามทำการพิมพ์” ออกเท่ากับเป็นการ

ใช้หลักการลงโทษใช้บังคับหรือบรรจไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยปริยาย ซึ่งหลักประกันเช่นนี้ควรจะบรรจไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อจะได้เป็นดัชนีชี้ให้เห็นว่า กฎหมายด้านการสื่อสารมวลชนของเรามีนโยบายในการบังคับใช้มาตรการกฎหมายอื่น ๆ อย่างไร เพราะเป็นที่รู้กันทั่ว ๆ ไปอยู่แล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดกว่าบรรดากฎหมายทั้งปวง

ที่สำคัญคือผู้บริหารของรัฐหรือผู้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเข้าใจว่าการไม่นำหลักการควบคุมล่วงหน้ามาใช้มิได้เป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนจนเกินขอบเขต เพราะถึงอย่างไรสื่อมวลชนก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไปอยู่แล้วเมื่อกระทำผิดย่อมต้องได้รับโทษเหมือนกัน

ในสหรัฐอเมริกา สื่อมวลชนเป็นสถาบันหนึ่งที่รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้หลักประกัน และความคุ้มครองการบัญญัติข้อความว่า รัฐสภาจะต้องไม่ตรากฎหมายใด ๆ อันเป็นการจำกัด ตัดรอนเสรีภาพของแสดงความคิดเห็นหรือของสื่อมวลชน เพราะพิจารณาเห็นว่า สื่อมวลชนนั้นจะต้องกระทำหน้าที่รับใช้ผู้ถูกปกครอง มิใช่รับใช้หรือเป็นเครื่องมือผู้ปกครอง อำนาจของรัฐที่จะตรวจสอบสื่อมวลชนต้องไม่มีหรือถ้ามีก็ต้องถูกยกเลิกไป เพื่อให้สื่อมวลชนมีอิสระต่อการตรวจสอบการทำงานของรัฐ อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพของสื่อมวลชนจะเป็นสิ่งเด็ดขาด สื่อมวลชนก็เช่นเดียวกับสถาบันอื่นหรือบุคคลทั่วไปที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไป

โดยสรุป บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนควรจะบรรจุเรื่องใดที่จะเป็นหลักประกันสำหรับการดำเนินการของสื่อมวลชนว่าเป็นไปโดยเสรีนั้น โดยหลักการแล้วก็คือ ต้องไม่นำแนวคิดเรื่องการควบคุมล่วงหน้าหรือมาตรการเชิงป้องกันโดยการตรวจสอบ (Censorship) มาบรรจุไว้ ในขณะที่เดียวกันมาตรการทางการลงโทษก็ต้องหาทางขจัดออกไปด้วย ดำเนินการก็คือ การนำหลักประกันการให้เสรีภาพแก่นักสื่อพิมพ์ 3 แนวทาง คือ ข้อห้ามมิให้ปิดโรงพิมพ์ ข้อห้ามมิให้ห้ามทำการพิมพ์และข้อห้ามมิให้สั่งให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาตามเงื่อนไขมาบรรจุไว้ตามเดิม รวมทั้งนำแนวทางเกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึง และมีส่วนร่วม (ตามที่มาตรา 40 และ 46 วรรค 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดไว้ตามลำดับ) มาบรรจุไว้ด้วย

**กฎหมายอื่นที่ควบคุมสื่อมวลชน**

## ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชน มีไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนภายในประเทศ ส่วนมากจะเป็นการกำหนดมาตรการหรือกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการกระทำของมนุษย์ กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน โดยมีบทบัญญัติควบคุมไว้หลายกรณี และมีใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เช่น กฎหมายตราสามดวง

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2497 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งควบคุมและเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนทุกประเภท ไม่เฉพาะสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ ข้อบัญญัติในกฎหมายนี้ได้ระบุความผิดของสื่อมวลชนที่กระทำผิดไว้ด้วย ดังจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ตามลำดับ ดังนี้

"ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต

(1) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(2) มาตรา 116 เมื่อล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี"

มาตรานี้มีความเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข่าวสาร อาจเป็นการพูดทางวิทยุกระจายเสียงพูดและ/หรือแพร่ภาพทางวิทยุโทรทัศน์ เขียนและ/หรือลงภาพทางหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์หรือฉายภาพยนตร์ให้ปรากฏต่อประชาชนเพื่อ

(1) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาลโดยใช้กำลังข่มขืนใจ หรือใช้กำลังประทุษร้าย

(2) การล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินนั้นเป็นความคิดตามมาตรา 116 แต่มีข้อยกเว้นถ้ากระทำภายในความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ที่ให้เสรีภาพไว้ก็กระทำได้ เช่น วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เพื่อจูงใจให้ประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับการกระทำนั้น ๆ หรือกระทำไปเพื่อแสดงความคิดเห็นติชมโดยสุจริต โดยตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความเป็นจริงก็ไม่เป็นความผิด เช่น

มาตรา 123 "ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อความ เอกสารหรือสิ่งอื่นใดอันปกปิดไว้เป็นความลับ สำหรับความปลอดภัยของประเทศต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี" ซึ่งในมาตรานี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการรับรู้ข่าวสารของสื่อมวลชน"

อนึ่ง องค์ประกอบความผิดวิเคราะห์แล้ว ประกอบด้วย 1)เจตนาธรรมดา 2)มูลเหตุจูงใจ คือ การเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสาร ข้อความหรือสิ่งอื่นใดอันปกปิดไว้เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศ มาตรานี้เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน โดยที่สื่อมวลชนมีหน้าที่แสวงหาข่าวอาจเป็นเอกสารหรือสิ่งอื่นใดนำมาเสนอต่อประชาชนผู้รับข่าวสาร และข่าวสารนั้นอาจปกปิดไว้เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศไทย หากสื่อมวลชนมีไว้และเผยแพร่ ด้วยการพูด การเขียน แพร่ภาพ หรือโฆษณาด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งข่าวสารดังกล่าวมักสื่อสารมวลชนอาจไม่ล่วงรู้มาก่อนว่าจะเป็นอันตราย หรือประเทศไทยจะไม่ปลอดภัย ก็มีความผิดตามมาตรานี้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง หากมีการกระทำเกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อความ เอกสารหรือสิ่งใด ๆ แล้ว ก็เข้าข่ายความผิดตามมาตราเช่นเดียวกัน หากครบองค์ประกอบภายนอก คือ มีการกระทำใด ๆ และองค์ประกอบภายในคือ มีเจตนาธรรมดาและเหตุจูงใจในการได้มาซึ่งข้อความ เอกสารหรือสิ่งใด ๆ อันปกปิดไว้เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศ เช่น สื่อมวลชนเสนอจำนวนอัตรากำลังและอาวุธยุทโธปกรณ์ สถานที่ตั้งกองบัญชาการรวมของไทยอย่างละเอียด โดยที่ข้อความดังกล่าวปกปิดไว้เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศก็เป็นความผิดตามมาตรานี้ สิ่งที่น่าจะพิจารณาสำหรับสื่อมวลชนก็คือ แม้หน้าที่หลักของสื่อมวลชน คือ การแสวงหาข่าวมาเสนอต่อประชาชนก็ตาม นักสื่อมวลชนทั้งหลายต้องใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบเพื่อหยั่งทราบว่ ข้อความเอกสาร ภาพถ่ายเหล่านั้นปกปิดไว้เพื่อความปลอดภัยของประเทศไทยหรือไม่เพียงใด

ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อให้ผู้อื่นล่วงรู้หรือได้ไปซึ่งข้อความเอกสารหรือสิ่งอื่นใด อันปกปิดไว้เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี ถ้าความผิดนั้นได้กระทำในระหว่างอยู่ในการรบหรือการสงคราม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าถึงสิบห้าปี

ถ้าความผิดดังกล่าว ได้กระทำเพื่อรัฐต่างประเทศได้ประโยชน์ ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งกรณีความลับข้างต้นเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน ต้องพึงสังวรณ

#### ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ.2477

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้ปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน เช่น มาตรา 32 กล่าว

คือ หน้าที่สำคัญของสื่อมวลชนอันดับแรกนั้นทำหน้าที่สรรหาข่าวสารมาเสนอต่อประชาชน อาจโดยการพูด เขียน แพร่ภาพ เช่น ผู้ใดเป็นผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อันออกโฆษณาต่อประชาชน ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะรู้ถึงซึ่งข้อความ หรือการออกโฆษณาแห่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ เช่นว่านั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลอย่างใดอย่างหนึ่ง ในสองอย่างดังที่กล่าวต่อไปนี้

(1) ไม่ว่าเวลาใด ๆ ถ้าหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์เช่นว่านั้นได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ซึ่งข้อความ หรือความเห็นอันเป็นการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติกรรมอื่น ๆ แห่งคดีหรือขบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดีซึ่งเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ศาลได้มีคำสั่งห้ามการออกโฆษณาสิ่งเหล่านั้น ไม่ว่าโดยวิธีเพียงแต่สั่งให้พิจารณาโดยไม่เปิดเผยหรือโดยวิธีการออกโฆษณาโดยชัดแจ้ง

(2) ถ้าเป็นหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวหรือแสดงว่าโดยวิธีใด ๆ ในระหว่างการพิจารณาแห่งคดีไปจนมีคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งข้อความหรือความเห็นโดยประสงค์จะให้อิทธิพลเหนือความรู้สึกของประชาชน หรือเหนือศาลหรือเหนือคู่ความหรือเหนือพยานแห่งคดี ซึ่งพอเห็นได้ว่า กระทำให้การพิจารณาเสียความยุติธรรมไป

สรุปประเด็นสำคัญมี 3 ประการ คือ

- (1) ผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบละเมิดอำนาจศาล หมายถึง ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และเจ้าของหนังสือพิมพ์
- (2) เหตุที่ต้องรับผิดเพราะเปิดเผยข้อความที่ศาลห้ามไว้
- (3) เหตุที่ต้องรับผิดเพราะการวิพากษ์วิจารณ์ หรือสร้างอิทธิพลเหนือคดี

บุคคลเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน มิใช่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบแต่ผู้เดียว ข้อที่น่าสังเกตก็คือ หนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ที่โฆษณาต่อประชาชน หากเป็นสื่อมวลชนประเภทอื่น คือ วิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ หรือภาพยนตร์ ไม่เข้าข่ายความผิด



สำหรับสาเหตุที่ต้องรับผิดชอบเพราะเปิดเผยข้อความที่ศาลห้ามไว้ ขณะที่คดีอยู่ในศาลและศาลห้ามเปิดเผยข้อความหรือพฤติการณ์แห่งคดี หากผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาของหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์เปิดเผยข้อความที่ห้ามไว้โดยการพิมพ์ออกโฆษณาไม่ว่าผู้อ่านจะเข้าใจข้อความหรือไม่ก็ตาม หรือโฆษณาไปแล้วผู้อ่านไม่ได้อ่านข้อความในหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ที่ออกโฆษณาข้อความนั้นก็ตาม ก็ให้ถือว่าได้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล คือ เพราะได้เปิดเผยข้อความที่ศาลห้ามไว้ตามที่บัญญัติไว้ สำหรับกรณีศาลได้พิพากษาคดีแล้ว ย่อมเปิดเผยหรือทำการโฆษณาได้ ไม่เป็นข้อห้ามหรือความผิด

ส่วนเหตุที่ต้องรับผิดชอบ เพราะวิพากษ์วิจารณ์ หรือสร้างอิทธิพลเหนือคดี การกระทำได้กระทำระหว่างคดีอยู่ในศาล และกระทำโดยไม่สุจริต 4 ประการ คือ

(1) ไม่ว่าเวลาใด ๆ ถ้าหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ เช่นว่ามานั้น ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ซึ่งข้อความหรือความเห็นอันเป็นการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่น ๆ แห่งคดีหรือกระบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดี ซึ่งเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ศาลได้มีคำสั่งห้ามการออกโฆษณาสิ่งเหล่านั้น ไม่ว่าโดยวิธีเพียงแต่สั่งให้พิจารณาโดยไม่เปิดเผยหรือโดยวิธีการออกโฆษณาโดยชัดแจ้ง

(2) ถ้าเป็นหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ในระหว่างการพิจารณาแห่งคดีไปจนมีคำพิพากษาเป็นที่สุด ซึ่งข้อความหรือความเห็น โดยประสงค์จะให้มีอิทธิพลเหนือความรู้สึกของประชาชนหรือเหนือศาล หรือคู่ความหรือพยานแห่งคดี ซึ่งพอเห็นได้ว่าจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป เช่น

สำหรับพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 มีข้อแตกต่าง เช่น ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ประพันธ์” ไว้เลย พระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ จึงเอาผิดกับบรรณาธิการซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ การตรวจแก้ คัดเลือก หรือควบคุมบทประพันธ์ หรือสิ่งอื่นใดในหนังสือพิมพ์ ซึ่งไม่เกี่ยวกับผู้ประพันธ์ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนที่ควรนำมาพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง คือ มาตรฐานเน้นสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ประเภทเดียว ระบุเฉพาะผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ไว้เท่านั้น ส่วนผู้ทำหน้าที่ในสื่อมวลชนประเภทอื่น เช่น วิทยุกระจายเสียง ได้แก่ หัวหน้าสถานี หัวหน้าฝ่ายรายการ ผู้ทำหน้าที่เสนอ

ราชการ ไม่ระบุไว้ หรือสื่อมวลชนภาพยนตร์ก็ไม่ได้ระบุไว้เช่น เจ้าของผู้อำนวยการสร้าง ผู้กำกับการแสดง เป็นต้น ดังนั้นในมาตรานี้จึงมุ่งบังคับต่อสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ประเภทเดียว

สำหรับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในทางสากล องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลแห่งสิทธิมนุษยชนและของพลเมือง บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนหรือสื่อมวลชน ประกาศใช้เมื่อ 26 สิงหาคม พ.ศ.2532 ระบุว่า "การสื่อสารเกี่ยวกับแนวความคิดหรือความเห็นโดยไม่มีขอบเขตจำกัดไว้ นั้น เป็นสิทธิแห่งมนุษยชนอันล้ำค่าอย่างหนึ่ง พลเมืองทุกคนอาจพูด เขียน และพิมพ์โฆษณาได้โดยเสรี แต่ต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพนี้โดยมิชอบ ตามแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้" (มาตรา 11)

ประกาศฉบับเดียวกันนี้ได้ระบุปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสื่อสารมวลชนในข้อ 2, 7, 12, 19 และ 30 ไว้ดังนี้

บุคคลแต่ละคนมีสิทธิเสรีภาพตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญานี้ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์ทางชาติหรือสังคมหรือกำเนิด หรือฐานะอื่นใดทั้งสิ้น ในที่นี้สถาบันสื่อมวลชนก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเหมือนบุคคลและไม่มีเอกสิทธิมากกว่าเอกชน

บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึง สิทธิที่จะมีต้องเคื่องร่อนกังวลดด้วยความคิดเห็นของตนที่จะถูกแทรกแซง และรวมถึงสิทธิในการแสวงหา รับเอา และเผยแพร่ข่าวสารความคิดด้วยการแสดงออกไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยมีต้องคำนึงถึงขอบเขตของดินแดน (สิทธิเสรีภาพอันนี้เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนโดยตรงในการรับหรือเผยแพร่ข่าวสารทางสิ่งพิมพ์ทางวิทยุกระจายเสียง และทางวิทยุโทรทัศน์ได้อย่างเสรี)

หลังจากการประกาศใช้ปฏิญญาสากลแห่งสิทธิมนุษยชน และของพลเมืองของสหประชาชาติ แล้วปรากฏว่าสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนในประเทศไทย เป็นที่ยอมรับของบุคคลหลายวงการ คือ รัฐบาล นักการเมือง และจากบุคคลทั่วไป ขึ้นมากกว่าแต่ก่อน และได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 เลขที่เดียว (ปฏิญญาสากลแห่งสิทธิมนุษยชนฯ ของสหประชาชาติ พ.ศ.2532)

## ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์กฎหมายพิเศษ

### สิทธิในการรับรู้ข่าวสารราชการของสื่อมวลชนไทยตามกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้โดยเฉพาะ

ด้วยมีหลักการของรัฐบาลปัจจุบันต้องการให้มีกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของราชการ ดังนั้นการวิเคราะห์ด้วยเหตุผลที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสเพิ่มขึ้นในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นให้น้อยลง และจำกัดเฉพาะข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้มีความหมายรวมถึง “สื่อมวลชน” ด้วยที่อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชน เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์

#### 1. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540

##### ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540

เนื่องด้วย “สิทธิในการรับรู้” ของสาธารณชนกับ “ความจำเป็นในการปกปิด หรือเก็บรักษาความลับของข้อมูลข่าวสาร” ของรัฐ อาจเป็นเรื่องที่จะได้รับความสนใจน้อยกว่าปัญหาระหว่าง “เสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” ของสื่อมวลชน กับ อำนาจในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของรัฐ (Freedom of The Press และ Censorship) ในปัจจุบันเมื่อคำนึงถึงพัฒนาการของสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในทางการเมืองของประชาชนในระดับต่าง ๆ และความจำเป็นในการส่งเสริมให้ประชาชน ได้เข้ามามีบทบาท และส่วนร่วมในทางการเมือง และการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ แล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐโดยการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงเป็นแนวความคิดที่ได้รับความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านของ “สิทธิ” และ “กลไก” พื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย

การเสนอและเรียกร้องให้มีกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจากนักวิชาการและสื่อมวลชน ในช่วงระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษา และหาแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (คณะกรรมการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของระบบราชการในการพัฒนา โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นประธาน) และรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน (คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ โดยมี นายอภิชาติ ไอลานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน) ซึ่งผลจากการศึกษาในด้านการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข่าวสารพบว่า

1. สิทธิการรับรู้ข่าวสารทางราชการที่เป็นสาธารณมื่ออยู่อย่างจำกัด สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยเป็น “สิทธิ” ที่มีอยู่อย่างจำกัด (การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบ จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธ ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่า การดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผย หรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะจำกัดเฉพาะ “ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะ” หรือ “เอกสารมหาชน” (ซึ่งอาจจะต้องมีการตีความเมื่อมีการโต้แย้ง ถ้าไม่มีการรับรองไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจน) เช่น ทะเบียนพาณิชย์ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไข หรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นเฉพาะ

2. การกำหนดชั้น “ความลับ” ของข้อมูลข่าวสารไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามความจำเป็น ข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 (ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นความลับ ของข้อมูลข่าวสารของราชการ การใช้และการเก็บรักษา รวมทั้งการทำลายข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการ) ซึ่งมุ่งเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะทางการทหาร หรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสาร มักจะเป็นการกำหนดโดยมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ทำให้การกำหนดชั้นความลับ ของข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สอดคล้อง

หรือต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของความจำเป็น ในการเก็บรักษาความลับของราชการ ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

การขาดความเข้าใจในเหตุผลของการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทไว้เป็นความลับของราชการ (ซึ่งมีไว้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)

3. กระบวนการจัดเก็บ (การเข้าถึง) ข้อมูลข่าวสารของราชการสมัยก่อนยังไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บหรือการจำแนกหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบริหารข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อได้ศึกษาถึงกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชน ในการรับรู้ข่าวสารของราชการของต่างประเทศ อาทิ กฎหมาย Freedom of the Press Act 1949 ของประเทศสวีเดน Freedom of Information Act ค.ศ.1966 ของประเทศสหรัฐอเมริกา, Law of July 17, 1978 ของประเทศฝรั่งเศส, Access to Information Act ค.ศ.1982 ของประเทศแคนาดา, Freedom of Information and Privacy Act 1987 ของมลรัฐออนตาริโอ ประเทศแคนาดา, Freedom of Information Act ค.ศ. 1982 ของประเทศออสเตรเลีย และ Official Information Act ค.ศ. 1982 ของประเทศนิวซีแลนด์ แล้ว ก็พบว่าการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิสาธารณชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของแต่ละประเทศ นอกจากจะมีเหตุผลเพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นทำนองเดียวกันแล้ว ยังมีเหตุผลอื่นที่สมควรนำมาพิจารณาประกอบกับการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการสำหรับประเทศไทยอีกหลายประการ ซึ่งเหตุผลต่าง ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

เพื่อรับรองสิทธิสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดหลักการให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ หรือตรวจสอบได้ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

ข้อจำกัดสิทธิหรือข้อยกเว้นของสาธารณชนในการรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การให้สิทธิในการรับรู้หรือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจำเป็นต้องมีไว้ เช่น

(1) ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหาย หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือการป้องกันประเทศ หรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2) ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหาย หรือกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(3) ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหาย หรือกระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้กฎหมาย (โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นถึงการบังคับใช้กฎหมายในทางอาญา)

บทบัญญัติรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และกำหนดข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว ในหลายประเทศที่มีกฎหมายดังกล่าว ก็ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของสาธารณชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการทั้งในทางบวก (เปิดเผย) และในทางลบ (ปกปิด) ที่สมควรนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการอีกหลายฉบับ อาทิ

- ประเทศสวีเดน มีกฎหมาย Secrecy Act 1980 ที่กำหนดรายละเอียดของข้อจำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กำหนดไว้ใน Freedom of the Press Act 1949

- ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Privacy Act 1974 ที่อนุญาตให้บุคคลสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับตน ซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐบาลกลาง นอกเหนือไปจาก Freedom of Information Act 1966 แต่ในขณะเดียวกันก็มีกฎหมาย National Security Act 1947 ที่อนุญาตให้ Central Intelligence Agency (CIA) สามารถที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารที่อาจจะนำไปสู่การเปิดเผยแหล่งข่าว และ Executive Order ที่ออกโดยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ในปี ค.ศ. 1982 ที่กำหนดรายละเอียดของ National Defence และ Foreign Policy ซึ่งเป็นข้อยกเว้นมิให้เปิดเผยต่อสาธารณชนตาม Freedom of Information Act 1966 ทำให้ข้อมูลข่าวสารหลายประเภทไม่สามารถที่จะเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

- ประเทศฝรั่งเศส มี Law of January 3, 1979 on Archives

- ประเทศนิวซีแลนด์ มีกฎหมาย Archives Act 1957 ซึ่งออกมาก่อนกฎหมาย Official Information Act ค.ศ. 1982 ที่อนุญาตให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนงานจดหมายเหตุที่มีอายุเกินกว่า 25 ปี และเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดเก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร (ที่ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์) ที่มีอายุเกินกว่า 25 ปี ไว้ที่ National Archives

หลักการและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการรับรู้ข่าวสารของราชการไทยควรดำเนินการ ดังนี้

(1) กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้ ตรวจสอบ ค้นคว้าหรือคัดสำเนา

(2) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำเก็บรักษาและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่าง ๆ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปของคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ เก็บรักษาและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งให้มีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะ

(2.1) ปัญหา และข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย แห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งมีผลทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ต้องกลายเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการ ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นบางส่วน ไม่จำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับของราชการตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว และ

(2.2) อุปสรรคในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ควรเก็บรักษาไว้เป็นจดหมายเหตุ เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าวิจัย หรืออ้างอิงต่อไปในอนาคต

(3) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการคาดว่าจะได้รับผลจากการตรากฎหมายตามหลักการ และเหตุผลดังกล่าว 3 ประการ คือ

(3.1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทต่าง ๆ ให้สาธารณชนได้รับรู้จะเป็นการกระตุ้น หรือ ส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ตามหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(3.2) การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของชุมชน และเสรีภาพของปัจเจกชน จะทำให้สาธารณชน และปัจเจกชนสามารถตรวจสอบและป้องกันการกระทำของส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของชุมชน หรือต่อสิทธิเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง

(3.3) ส่วนราชการมีระบบงานข้อมูลข่าวสาร ที่สามารถใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### สิทธิการรับรู้ข่าวสารราชการไทยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540

ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้ให้ความหมายของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติ ในที่นี้จะนำมาพิจารณาเฉพาะคำที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เท่านั้น ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธี การใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นพับ แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งบันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับ สิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือ ประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึก ลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย



“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า ข้อมูลหรือข่าวสารที่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำ ได้มา หรือเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ และไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะได้จัดทำหรือเก็บรักษาในรูปของเอกสาร หนังสือ แบบโฉนด แผนที่ แผนผัง ภาพวาด ภาพถ่ายฟิล์ม แถบบันทึกภาพหรือเสียง แถบบันทึกหรืองานบันทึกข้อมูลสำหรับคอมพิวเตอร์หรือในรูปแบบใด ๆ ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนด

ความหมายของ “ข้อมูล” หรือ “ข่าวสาร” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า “ข้อมูล” หรือ “ข่าวสาร” ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 กล่าวคือ คำว่า “ข้อมูล” หมายถึง ข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับ ว่าเป็นข้อเท็จจริงสำหรับใช้เป็นหลักฐานหาความจริงหรือคำนวณ และคำว่า “ข่าวสาร” หมายถึงข้อความที่ส่งมาให้รู้เรื่องกันซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างและเข้าใจได้ง่ายกว่าถ้อยคำที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน (ทั้งในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ) เช่น คำว่า “หนังสือ” ที่ใช้อยู่ในระเบียบสารบรรณ พ.ศ.2526 ซึ่งหมายความว่าหนังสือหรือเอกสารอื่นใดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นหลักฐานในทางราชการ ซึ่งรวมถึง ภาพถ่าย ฟิล์ม แถบบันทึกเสียงแถบบันทึกภาพ หรือคำว่า “เอกสาร” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายความว่า กระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วย ตัวอักษร ตัวเลข ผังหรือแผนแบบอย่างอื่น จะเป็นโดยวิธีพิมพ์ถ่ายภาพหรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งความหมายนั้น ซึ่งเป็นคำที่มีลักษณะเฉพาะและต้องขยายความด้วยการเพิ่มเติมคำนิยาม อีกทั้งยังเป็นที่ยังเข้าใจในวงจำกัด เช่น ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อสาธารณชนเมื่อมีการร้องขอ ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารนั้นมีใช่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่วนราชการจะต้องจัดทำเพื่อเผยแพร่ตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น กรณีตามมาตรา 24 หรือข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือค้นคว้าได้ด้วยตนเอง เช่น ข้อมูลข่าวสารเก็บอยู่ในห้องสมุดหรือห้องอ่านหนังสือของส่วนราชการ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเมื่อมีการร้องขอนี้ มิได้จำกัดหรือกำหนดโทษไว้เฉพาะว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด แต่ทั้งนี้ต้องมีใช่ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดยกเว้นหรือห้ามมิให้เปิดเผยต่อสาธารณชน การกำหนดให้ต้องมีการร้องขอนี้ เป็นการกำหนดเพื่อต้องการให้

ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ทราบถึงขอบเขตหรือรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่ผู้ขอข้อมูลต้องการ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ มิใช่เป็นการกำหนดเพื่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ขอข้อมูล เพราะข้อมูลข่าวสารของราชการมีมากมายหลายประเภท ซึ่งในบางครั้งหากมิได้มีการอธิบายถึงขอบเขตหรือรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่ผู้ขอข้อมูลต้องการให้ชัดเจนเพียงพอ ก็อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

หน้าที่ของส่วนราชการ ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการตามที่ร่างไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่มุ่งรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยทั่วไป

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากการมีกฎหมายรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเพื่อช่วยให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการของสาธารณชนสามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ก็คือ ส่วนราชการจะต้องมีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดีและมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการเผยแพร่หรือวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เอื้อต่อ “สิทธิในการรับรู้หรือเข้าถึง” ซึ่งขั้นตอนหรือกระบวนการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องเป็นขั้นตอนที่ไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก หรือเป็นภาระแก่ผู้ขอข้อมูลมากเกินไปจนเกินความจำเป็น

นอกจากนี้ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ตามมาตรา 34) ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐอย่างน้อยต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

นอกจากนี้ เพื่อให้การรับรอง “สิทธิในการรับรู้ของสาธารณชน” เป็น “กลไก” ในการกระตุ้นหรือส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ และเป็น “กลไก” ในการควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของชุมชนหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้อง (ตามมาตรา 23, 24 และ 26)

(1) จัดทำข้อมูลข่าวสารบางประเภทเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นหรือส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารงานของรัฐด้านต่าง ๆ

(2) ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทเมื่อมีการร้องขอ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของชุมชนหรือต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ด้วยตนเอง

อนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มี อย่างน้อยข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1) ผลการพิจารณาหรือที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน ซึ่งรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัด ทำบริการสาธารณะ

(7) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น เพื่อป้องกันข้อมูลข่าวสารลับต้องตัดทอนก่อนด้วย

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือได้จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าแล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควรแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นแก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถ้าข้อมูลข่าวสารของทางราชการอันใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่ายหน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้อีก

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ (ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง) ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดทำมีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารจากที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐ

จะเห็นว่ากรณีที่ขอนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่สำคัญ เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพ สำหรับผู้ยื่น หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้ ไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดชิ้นใหม่แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่จะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอ เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระงับห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป (ดูมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการที่กำหนดเกี่ยวกับการปรับลดหรือยกเลิกชั้นความลับตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการ)

ในกรณีการอุทธรณ์สิทธิการรับรู้อาสาของราชการ พระราชบัญญัตินี้ระบุว่า ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่คนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับคำร้องเรียนในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

### ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้ นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็น หรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติข้อจำกัดสิทธิของสาธารณชนในการ

รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในมาตรา 27 ซึ่งข้อจำกัดสิทธิที่บัญญัติไว้นี้ถือเป็น “ข้อยกเว้น” ที่ส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถนำไปใช้เหตุผล เพื่อปฏิเสธ ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท ต่อสาธารณชนตามที่ร้องขอ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดเผยต่อบุคคลใดได้หรือไม่ ภายใต้วงเวียนไหนเช่นใด และสมควรมีวิธีการที่มีให้รัฐให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ

ข้อจำกัดสิทธิข้างต้น เป็นข้อจำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับและบัญญัติยกเว้นไว้ในกฎหมายรับรอง “สิทธิในการรับรู้” หรือกฎหมายอื่น การนำข้อจำกัดเหล่านี้มาปรับใช้เป็นข้อจำกัด “สิทธิในการรับรู้” ของสาธารณชนตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ อาจทำให้มีความรู้สึก “สิทธิในการรับรู้” ของสาธารณชนเป็น “สิทธิ” ที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่สมดังที่มีการเรียกร้อง หรือเสนอแนะให้มีการออกกฎหมายรับสิทธิ ของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอันใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอันใดอาจจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 15 และมาตรา 16 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ

การพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือศาลก็ตาม จะต้องดำเนินการพิจารณาโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลอื่นใด ที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณา และในกรณีที่จำเป็นจะพิจารณาลับหลังผู้กรณีหรือคู่ความฝ่ายใดก็ได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแม้จะเข้าข่ายต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการกระทำโดยสุจริต ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบตามมาตรา 16
- (2) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีคำสั่งให้เปิดเผยเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะแก่บุคคลใด เพื่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือประโยชน์อื่นของบุคคล และคำสั่งนั้นได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในการนี้จะมีการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเหมาะสมก็ได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหากจะพึงมีในกรณีดังกล่าว

#### ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 (มาตรา 15, 16 และ 17) “ข้อมูลส่วนบุคคล” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้หมายความว่าข้อมูลเฉพาะตัวของบุคคลที่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำได้มา หรือเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือเป็นข้อมูลเฉพาะตัวของบุคคลที่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ต้องจัดทำหรือเก็บรักษาไว้ตามกฎหมาย



ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากข้อมูลข่าวสารของราชการโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิส่วนบุคคล” ที่พึงได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย การเปิดเผยหรือนำข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองดูแลไปใช้ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันส่วนราชการได้มีการจัดทำและเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อป้องกันมิให้มีการเปิดเผย หรือนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดทำข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หากมีการนำข้อมูลไปใช้นอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูล บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอ หรือฟ้องส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ยุติการนำข้อมูลนั้นไปใช้ และเรียกค่าเสียหายจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้

#### หลักเกณฑ์การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของรัฐ

ในกรณีที่ต้องเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้า หรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่สามารถให้ข้อมูลได้ด้วยความสมัครใจหรือเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับ

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีที่มีการให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใด ซึ่งจะเป็นให้บุคคลทั่วไปข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่เป็นตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตน เพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น



หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ประเภทอื่น ๆ ตามมาตรา 27 เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการที่มุ่งเน้นถึงความมั่นคงของประเทศ การทหาร หรือการป้องกันประเทศ รวมทั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กับข้อมูลข่าวสารประเภทอื่น ที่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ หรือตรวจสอบได้

### กระบวนการดำเนินการควบคุมการรับรู้อาหารของราชการ

#### คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกแปดคน เป็นกรรมการ

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ
- (3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

- (4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13
- (5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- (7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเพื่อช่วยให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสาธารณชนสามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ นอกเหนือไปจากการมีกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็คือ ส่วนราชการที่จะต้องมีการจัดระบบงานข้อมูลข่าวสารที่ดีและมีประสิทธิภาพมีขั้นตอนหรือกระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หรือมีวิธีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เอื้อต่อ “สิทธิในการรับรู้หรือเข้าถึง” ข้อมูลข่าวสารด้วย

ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงได้กำหนดให้มี “องค์กร” ในรูปของคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแนวทางในการจัดระบบงานข้อมูลข่าวสารของราชการให้เหมาะสม และเอื้ออำนวยต่อการรับรู้หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ) และให้มีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการจัดทำคู่มือ หรือครรชนีสำรับการตรวจค้นข้อมูลข่าวสารของราชการ และตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือสั่งการให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับของทางราชการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 27 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

#### **คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ**

ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผย

ข้อมูลข่าวสาร หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้ กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการในขณะเดียวกันไม่ได้

ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 32 และบทกำหนดโทษที่ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าว มาใช้บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอนุโลม (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ)

จากการศึกษาลักษณะของกฎหมาย มุ่งเพื่อเป็นหลักประกันการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต่อสาธารณชนในส่วนที่เปิดเผยแก่สาธารณชน ขณะเดียวกันก็มีการให้เจ้าหน้าที่มีบทบาทรับผิดชอบเปิดเผยความลับทางราชการได้กรณีใดบ้าง ตลอดจนเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐที่ต้องกระทำการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนในช่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบอื่น ๆ

## 2. ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

### ความเป็นมาของระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

ระเบียบที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติมีจำนวน 4 ฉบับ สรุปสาระสำคัญซึ่งมีความเป็นมา กล่าวคือ

#### 2.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2483

เมื่อ พ.ศ. 2483 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่าสมควรมีกฎหมายคุ้มครองความลับในราชการ จึงได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2483 ขึ้น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 57 หน้า 806 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2483 โดยมีเนื้อหาว่าด้วยการกำหนด “ที่สงวน” ซึ่งได้แก่สิ่งปลูกสร้างทุกชนิดสำหรับป้องกันประเทศ ฐานทัพบก ฐานทัพเรือ ฐานทัพอากาศ โรงงานทำอาวุธหรือยุทธภัณฑ์ โรงช่างแสงหรือคลังอาวุธยุทธภัณฑ์ ตู้เรือรบ ท่าเรืออันใช้เป็นฐานทัพเรือ สถานวิทยุหรือโทรเลข หรือสถานีส่งรับอาณัติสัญญาณรวมทั้งสถานใด ๆ ซึ่งใช้ในการสร้างหรือซ่อมแซม เรือรบหรืออาวุธยุทธภัณฑ์หรือวัตถุใด ๆ สำหรับใช้ในการสงคราม รวมถึงชุมทางรถไฟ โรงงาน และสถานที่จ่ายน้ำหรือกระแสไฟฟ้าอันเป็นสาธารณูปโภค และสถานที่หรือสิ่งใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดไว้เป็นครั้งคราว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 2.2 ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2499

บังคับใช้เนื่องจากการรักษาความลับของทางราชการนั้น แต่เดิมได้ถือปฏิบัติกันมาโดยยังมีได้วางระเบียบไว้เป็นมาตรฐานในขณะนั้นวิธีการแสวงข่าวความลับและจารกรรมได้ดำเนินการอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ การป้องกันรักษาความลับของทางราชการ เพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติจึงจำเป็นต้องรัดกุมยิ่งขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) ซึ่งได้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร อันเป็นความลับบางประการกับมิตรประเทศที่ร่วมอยู่ในองค์การฯ การรักษาความลับ จึงจำเป็นต้องวางระเบียบให้ได้มาตรฐาน ซึ่งมิตรประเทศถือปฏิบัติอยู่ด้วย คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น (จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) จึงได้ลงมติให้วางระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการไว้ โดยให้กรมประมวลราชการแผ่นดินทำหน้าที่องค์การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติตามระเบียบนี้ และให้มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือให้ส่วนราชการปฏิบัติตามระเบียบนี้ต่อไป

## 2.3 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511

ต่อมาปรากฏว่า สถานการณ์ทั่วไปของโลกโดยเฉพาะการคุกคามและรุกรานจากฝ่ายตรงข้ามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยได้รุนแรงยิ่งขึ้น แต่ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2499 ซึ่งได้ถือปฏิบัติมานานพอสมควรแล้วนั้น หลักการและวิธีปฏิบัติที่ระบุไว้ในระเบียบดังกล่าว ยังไม่เหมาะสมกับระเบียบปฏิบัติของทางราชการโดยทั่วไป รัฐบาลจึงเห็นสมควรปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ให้มีรายละเอียดและเข้าใจง่าย และให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในเรื่องการรักษาความปลอดภัยขององค์การ สปอ.ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมเป็นภาคีอยู่ด้วย คณะรัฐมนตรีจึงพิจารณา และลงมติเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2511 ให้กรมประมวลข่าวกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นองค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน และให้ศูนย์รักษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม เป็นองค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายทหาร

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511 ได้กล่าวถึงวิธีปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัยด้านต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด เพื่อให้ข้าราชการทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนราชการ ศึกษาทำความเข้าใจ และสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่ผิดพลาด นอกจากนั้น

คณะกรรมการร่างระเบียบฯ มีความเห็นว่า ควรมีการจัดทำคู่มือสั้น ๆ ขึ้น สำหรับข้าราชการผู้มีหน้าที่ตามระเบียบฯ จะได้อ่านทำความเข้าใจได้ง่าย และยังสามารถนำมาใช้เป็นเอกสารประกอบ เพื่อช่วยให้สามารถปฏิบัติตามระเบียบฯ ได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น คณะกรรมการร่างระเบียบฯ จึงได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำ “คู่มือ การใช้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511” แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2511

นอกจากนี้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511 ยังได้กำหนดหน้าที่ของข้าราชการทั่วไป หน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมการรักษาความปลอดภัย หน้าที่ของนายทะเบียนเอกสารลับและผู้ช่วย รวมทั้งการออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยในส่วนราชการเอาไว้ด้วย

#### 2.4 ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517

ต่อมาคณะกรรมการร่างระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ซึ่งมีพลเอกจิตติ นาวีเสถียร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน ได้มีการทบทวนระเบียบ ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2511 และเห็นสมควรปรับปรุงระเบียบฯ เลือใหม่ให้เหมาะสมและสะดวกต่อการปฏิบัติราชการยิ่งขึ้น จึงได้ยกร่างระเบียบฯ ใหม่ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติให้วางระเบียบ โดย ให้กรมประมวลข่าวกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นองค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน และศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักผู้บัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม เป็นองค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายทหาร

#### การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐกับการรับรู้ข่าวสารของราชการ

สิทธิของสาธารณชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นสิทธิที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนอกจากจะเป็นการรับรอง “สิทธิ” ขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรอง “เสรีภาพ” ในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณาและสื่อสารแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร



โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังถือเป็นการรับรอง “สิทธิ” ของประชาชนในการที่จะตรวจสอบ การดำเนินงานของรัฐ (โดยเฉพาะในการดำเนินงานของรัฐบาทและระบบราชการประจำ) และเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ อีก ด้วย นอกจากนี้ในแง่ “กลไก” ในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐตามระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตย การรับรอง “สิทธิ” ของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ยัง ถือว่าเป็นการสร้างและมอบ “กลไก” ในการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐให้ไว้กับ ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและป้องกันการ ใช้ อำนาจโดยมิชอบที่อาจหรือมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (เชียรชัย ณ นคร, 2536 : 58) ได้กล่าวว่า การเสนอร่างพระราช บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีความสำคัญเท่ากับการปฏิรูประบบบริหาร เนื่องจากร่างพระ ราชบัญญัตินี้เป็นเสมือนกลไกหนึ่งของการพัฒนาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ในทาง ปฏิบัติถือว่าสิทธิเสรีภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการพัฒนาขั้นสุดท้ายขององค์กรการตรวจสอบฝ่าย บริหาร เช่นเดียวกับ ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต สรุปให้ประเด็นของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทร สมบูรณ์ ความว่า บทวิจารณ์มีความครอบคลุมทั้งในแง่ปรัชญา และประเด็นรายละเอียด หากมองในแง่ พัฒนาการถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ พัฒนาการแบบก้าวกระโดดมาก และมีสาระบัญญัติที่รวมเอาเรื่อง ต่าง ๆ เข้าไว้ในฉบับเดียวกัน

นายเกษม อัจฉาลัย (เชียรชัย ณ นคร, 2536 : 59) แห่งหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ได้กล่าวว่า ในฐานะ นักหนังสือพิมพ์ไม่สามารถยอมรับพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครอง สิทธิของส่วนราชการมากกว่าประชาชน และเป็นการจำกัดสิทธิการรับรู้ข่าวสารของประชาชน เนื่องจาก ได้บัญญัติบทกำหนดโทษข้าราชการที่เปิดเผยความลับของราชการไว้ด้วย

ดร.ปรีชา สุวรรณทัต (เชียรชัย ณ นคร, 2536 : 60) อภิปรายความว่า ข้อความในพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 10 มีความคลุมเครือมากไม่สามารถตีความได้ว่าเป็นการเปิดเผยหรือปก ปิดข้อมูลข่าวสาร และสาระของพระราชบัญญัติเป็นการร้องขอมาก ซึ่งหลักการควรเป็น 2 นัย คือ

- (1) เปิดเผยข้อมูลก่อนที่ส่วนราชการชี้ขาด
- (2) เปิดเผยข้อมูลหลังการชี้ขาดแล้ว ซึ่งเป็นการร้องขอตามหลักการของพระราชบัญญัตินี้

ดร.คณิต ณ นคร (เรียบเรียง ณ นคร, 2536 : 60) อัยการสูงสุด เสนอว่า วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ต้องการให้เป็นกฎหมายปกครอง ควรแก้ไขในประเด็นที่พระราชบัญญัติได้รวมหลายเรื่องเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน ควรจำกัดกรอบให้พระราชบัญญัตินี้ เป็นเรื่องของการปกครองจริง ๆ ไม่ให้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และควรพิจารณาเพิ่มเติมให้เอกชนสามารถฟ้องร้องได้ด้วย ถ้าหากว่ารัฐให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง และทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน

### สังคมกับสิทธิการรับรู้ข่าวสารราชการ

ในปัจจุบันยอมรับกันว่าการรับรู้และการเสนอข่าวสารต่าง ๆ การวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชนในเรื่องใด ๆ จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสังคมส่วนรวม โดยถือว่าหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมอยู่เหนือสิทธิหรือประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมไม่ให้ถูกกระทบกระเทือนซึ่งหลักดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่เป็นหลักกฎหมายของนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 มาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ

แม้ว่าผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมในแง่การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในแต่ละประเทศและแต่ละสังคมจะมีความแตกต่างกันขึ้นกับสถานการณ์ของประเทศและสังคมเป็นหลักซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย แต่การธำรงไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมส่วนรวมนั้น จำเป็นต้องนำมาซึ่งน้ำหนักความขัดแย้งกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและสิทธิของสาธารณชนในการเสนอและรับรู้ข่าวสารทางราชการ ทั้งนี้ เพราะข้อมูลหรือข่าวสารบางเรื่องของทางราชการอาจจะส่งผลให้เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีต่อประชาชนและสังคมส่วนรวมได้ หากยอมให้มีการเผยแพร่ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสังคม การที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและสิทธิของสาธารณชนในการเสนอและรับรู้ข่าวสารลงบ้างจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่เหนือกว่า และการที่จะวินิจฉัยว่าการใดหรือข้อมูลข่าวสารราชการเรื่องใดเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น เป็นดุลพินิจของข้าราชการหรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง หรือศาลที่จะวินิจฉัยรวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลทั่วไป ตลอดจนสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบในการวินิจฉัย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของประเทศและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา