

## บทที่ 1

### บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องมาจากประเด็นเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) หรือ สิทธิในการรับรู้ (Right to know) และสิทธิในการสื่อสาร (Right of communication) ซึ่งถือเป็นสิทธิของมนุษยชนที่ได้รับการประกันตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ 19<sup>1</sup> ที่ได้บัญญัติไว้ว่า "ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอด และที่จะแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสารความคิดเห็น ไม่ว่าจะโดยวิธีใด ๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน"

สิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ จึงถือว่าเป็นสิทธิที่นานาชาติให้การยอมรับ โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองมติดังกล่าวข้อ 59 ( 1 ) ซึ่งมีใจความว่า "เสรีภาพแห่งข่าวสารเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และจะเป็นแม่บทสำหรับเสรีภาพด้านอื่น ๆ ที่องค์การสหประชาชาติจะรับรองต่อไป" เสรีภาพนี้หมายถึง "สิทธิที่จะได้ถ่ายทอด และตีพิมพ์ซึ่งข่าวสารในที่ใดก็ตาม หรือในทุกที่โดยปราศจากพันธนาการใด ๆ"<sup>2</sup>

แม้องค์การสหประชาชาติ ( United Nations ) จะได้ประกันสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็คงเป็นที่ยอมรับว่า สภาพการณ์ทางการเมือง

<sup>1</sup> คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ( กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2530 ), หน้า 21 : Article 19 Everyone has the right to freedom of opinion and expression. This right includes to hold opinions without interference and to seek, receive and import information and ideas through any media and regardless of frontiers.

<sup>2</sup> United Nations Report, Yearbook on Human Right for 1947 ( Lake Success, N.Y. : United Nations, 1949 ), p. 439.

หรือแม้แต่เศรษฐกิจของแต่ละประเทศ สามารถผลักดันให้เสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารทั้งของประชาชน และของสื่อมวลชนในประเทศนั้นผันแปรไปตามทิศทางดังกล่าวด้วย

สำหรับประเทศไทย เสรีภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ผ่านมา ยังไม่เป็นไปด้วยดีเท่าที่ควร ถึงแม้ประชาชน และสื่อมวลชนจะมีการรับรู้ข้อมูลที่ตีในระดับหนึ่ง แต่บางครั้งการรับรู้ข่าวสารของประชาชนไทยก็ยังถูกปิดกั้น ไม่ว่าจะจากมาตรการทางกฎหมาย หรือสถานการณ์ทางการเมือง เช่น ในอดีต จากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่สื่อมวลชนทั้งวิทยุและโทรทัศน์ ถูกอำนาจของรัฐบาลบังคับให้ปิดบัง และปิดเบี่ยงข่าวสารราชการที่เผยแพร่สู่ประชาชน การเสนอข่าวเท็จที่บิดเบือนจากความเป็นจริง ได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ของประชาชนบนถนนราชดำเนิน จนนำมาสู่เหตุการณ์รุนแรงในเวลาต่อมา

ในช่วงปี พ.ศ.2529-2530 มีการปฏิรูปการเสนอรายการข่าวโทรทัศน์อันเป็นเสมือนหนึ่ง การนำแนวความคิดเรื่องการแข่งขันและการเปิดทางเลือกใหม่เข้ามาสู่ระบบกล่าวคือ บริษัท แปซิฟิค อินเตอร์ คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ได้ทำข่าวให้องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 9 โดยสามารถใช้รูปแบบและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการทำให้รายการข่าวน่าสนใจได้อย่างมาก รายการข่าวติดอันดับ 1 ใน 3 ของรายการที่มีผู้ชมมากที่สุด นับแต่นั้นเป็นต้นมาความตื่นตัวในเรื่องข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการรับรู้และการแสดงออกของประชาชน มีการขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว สอดรับกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการข้อมูลที่รวดเร็วแม่นยำ ผสมกับการพัฒนาของเทคโนโลยีการสื่อสารทำให้ภาพลักษณ์ของสังคมข่าวสารเป็นเรื่องจำเป็นของชีวิต ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเมือง เมื่อเกิดการรัฐประหาร โดย รสช. ฝ่ายคัดค้านการยึดอำนาจประกอบด้วยหนังสือพิมพ์บางส่วน องค์กรนักศึกษา นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ได้อาศัยสื่อมวลชนเป็นเวทีในการต่อสู้ทางความคิดเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรมของการยึดอำนาจและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ จนเมื่อเกิดการประท้วงในเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 รายการข่าวโทรทัศน์ได้กลายเป็นฝ่ายที่เสนอข่าวจากรัฐบาลเพียงด้านเดียว ในเมื่อไม่มีแหล่งข่าวสารที่น่าเชื่อถือได้ ประชาชนจำนวนมากจึงชุมนุมประท้วงและออกไปดูเหตุการณ์

ภายหลังที่ทหารใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชน ระหว่างวันที่ 17-21 พฤษภาคม 2535 เสียงเรียกร้องเรื่องสิทธิในการรับรู้ข่าวสารก็ตั้งขึ้นจากหนังสือพิมพ์และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

ระเบียบว่าด้วยการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 และคณะกรรมการ กบว. ถูกยกเลิก และแทนที่ด้วยระเบียบว่าด้วยการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแต่งตั้งคณะกรรมการ กกช. เพื่อดูแลวิทยุและโทรทัศน์ ยกเลิกคำสั่งและหนังสือเวียนของ กบว. จำนวน 63 ฉบับ และแก้ไข 14 ฉบับ เสนอให้ยกเลิก ปร.15 และ 17 ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์เหมายระบบยูเอชเอฟหนึ่งแห่งโดยให้เอกชนเป็นเจ้าของเหตุการณ์ครั้งสำคัญนี้ ได้จุดกระแสความต้องการปฏิรูปสื่อของรัฐในเวลาต่อมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกร่างขึ้นมา และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ซึ่งมีบทบัญญัติที่เอื้อให้ประชาชนไทยมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรา 39, 40 และ 41 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปกระบวนการสื่อสารมวลชนของไทย โดยเฉพาะ มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540<sup>3</sup> ที่บัญญัติไว้โดยเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน อันจะเป็นหลักประกันของประชาชนด้านสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยปราศจากอคติ ความเกรงกลัวอิทธิพล หรือต้องอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานใดๆ อันถือเป็นนิมิตหมายอันดีที่ประชาชนชาวไทยจะได้มีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยไม่ถูกปิดกั้นอีกต่อไป มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ดังนี้

"พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง "

<sup>3</sup> ชีระพล อรุณะกลีกร. (มาตรา 41) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

นอกจากมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แล้ว มาตรา 58 ยังได้บัญญัติไว้เป็นแนวทางในการให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ โดยมาตรา 58 นี้ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>4</sup>

หลังจากการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติและประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในเดือน กันยายน พ.ศ. 2540 เพื่อให้รับมาตราที่เกี่ยวข้องทางด้านสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับจริงที่ประกาศใช้ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2540 ให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสรับรู้ข้อมูลของราชการได้ด้วยตนเอง ที่จริงแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ถูกบัญญัติขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์เดียวกัน คือต้องการให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นจะเห็นได้จากเนื้อความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการก็คือเริ่มจากหมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มาตรา 7 และ 9<sup>5</sup> ตามลำดับ โดยบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดดังต่อไปนี้

“มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีดำเนินงาน

<sup>4</sup>ธีระพล อรุณะภักดิ์กร. (มาตรา 58) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

<sup>5</sup>สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (มาตรา 7,8,9) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรุงเทพมหานคร : หจก.อรุณการพิมพ์, 2542.

- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- 4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎหมาย เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- 5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร"

มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- 1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- 2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 ( 4 )
- 3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- 4) คู่มือหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน
- 5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงตามมาตรา 7 วรรคสอง
- 6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- 7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ ในการพิจารณาไว้ด้วย
- 8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย ตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอน หรือทำประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอ สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่เหมาะสมหน่วยงานของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได ในกรณี ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ เป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง"

จากหลายมาตราที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการนี้ จะเห็นได้ว่าถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ในการมอบสิทธิการรับรู้ข่าวสารให้กับประชาชนไทย เพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการมากยิ่งขึ้น ซึ่งแต่เดิมจะถือว่าเป็นการถูกต้องที่จะปกปิดข่าวสารราชการ และการแสวงหาข่าวสารราชการนับเป็นเรื่องที่ยากลำบาก หรือไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หรือแม้แต่สื่อมวลชน

สำหรับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือการแสวงหาข่าวสารนั้น โดยทั่วไปมักกระทำโดย สื่อมวลชน ในฐานะที่เป็น "Public Service" หรือตัวแทนประชาชนที่จะเป็นผู้ให้บริการกับประชาชน หรือเป็นผู้ที่จะเสนอในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน อันได้แก่นักข่าวของสื่อประเภทต่าง ๆ นั้นเอง โดยแต่เดิมเป็นที่เข้าใจกันว่านักข่าวหนังสือพิมพ์คือตัวแทนของประชาชนที่เป็นผู้นำในการแสวงหาข่าวสารแบบเจาะลึก ในเรื่องราวต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารราชการที่ถูกปกปิดและ อาจทำให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ หากรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ไม่ทันท่วงที ได้แก่ เรื่องการเวนคืนที่ดิน หรือเรื่องใหญ่ระดับประเทศ เช่น เรื่องการเมืองหรือเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ปัจจุบันกำลังเป็น ปัญหาสำคัญของประเทศไทย สื่อมวลชนจึงควรมีบทบาทในการเป็นสื่อกลางติดต่อระหว่าง รัฐบาลกับประชาชน

ในทุกกระบวนการปกครอง ต้องใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข่าวสารจาก รัฐบาลสู่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพมากพอ สมควร สื่อมวลชนของรัฐทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสารที่เห็นว่าสำคัญและเป็นประโยชน์สู่ประชาชน

ส่วนสื่อมวลชนของเอกชนก็มีสิทธิเสรีภาพที่จะเลือกเสนอข่าวที่ตนเห็นว่ามีประโยชน์แก่ประชาชนหรือเรื่องที่สำคัญกว่าประชาชนอยากรู้ มากกว่าที่จะเสนอเพียงข่าวที่รัฐบาลอยากให้ประชาชนรู้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข่าวสารที่รัฐบาลอยากให้ประชาชนรู้นี้ก็นับว่ามีประโยชน์ไม่น้อย เพราะรัฐบาลก็ต้องการรายงานข่าวการปฏิบัติงานของรัฐบาลและระบบราชการให้ประชาชนได้รู้ ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์แก่ประชาชนนั่นเองที่จะได้มีข้อมูลคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลและข้าราชการได้ดียิ่งขึ้น ข่าวสารที่สื่อมวลชนเสนอเป็นประจำในปัจจุบัน ได้แก่ ข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์บ้านเมือง ความเคลื่อนไหวทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การทหาร บทบาทของสื่อมวลชนต่อการเสนอข่าวลักษณะดังกล่าว มีส่วนอย่างสำคัญที่จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดหรือจะเกิดความขัดแย้งลุกลาม หยุดการขยายตัวได้มาก เพราะเมื่อปัญหาความขัดแย้งถูกตีแผ่สู่สาธารณชนมากขึ้น โดยทั่วไปแล้วผู้ที่รับผิดชอบหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้อง มักจะหาทางแก้ปัญหาหรือหากเป็นปัญหาที่รัฐบาลหรือข้าราชการไม่ได้รับทราบมาก่อน ก็จะได้รับทราบเอาใจใส่ติดตามแก้ไขหรือแถลงให้ประชาชนทราบ เหตุการณ์บ้านเมืองบางเรื่องที่รัฐบาลหรือทางราชการไม่แถลงออกมาให้ประชาชนทราบ มักเกิดขบวนการข่าวลือในรูปแบบต่าง ๆ และก็นักลือกันไปแต่ในทางเสียเสีย ต่างคนต่างคิดต่างคนต่างพูด เรื่องเล็กอาจกลายเป็นเรื่องใหญ่ จนยากที่จะแก้ไขหรือทำความเข้าใจได้ทัน ดังนั้นรัฐบาลที่ฉลาดจะไม่พยายามปิดบังการดำเนินงานนอกจากจะเป็นเรื่องสำคัญยิ่งและยังไม่ถึงเวลาที่จะเปิดเผย ซึ่งหากล่วงพ้นเวลาที่กำหนดแล้วก็ควรแถลงเหตุผลแท้จริงให้ประชาชนทราบเท่าที่จะไม่ทำให้ชาติบ้านเมืองและรัฐบาลเสียหาย

เสรีภาพของสื่อมวลชนจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง ผู้นำรัฐบาลและคณะผู้บริหารประเทศ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย สื่อมวลชนจะมีเสรีภาพมากกว่าในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่น แต่ในระหว่างประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยด้วยกัน สื่อมวลชนก็มีเสรีภาพไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศว่าจะใช้อำนาจทางกฎหมายบีบบังคับการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน หรือผ่อนคลายการบีบบังคับเสรีภาพเพียงใด เสรีภาพของสื่อมวลชนควรจะได้รับ การยอมรับจากรัฐบาลว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งในภาวะปัจจุบัน เพราะสื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน ตลอดจนถึงรักษาสถาบันประชาธิปไตยของประเทศในรูปแบบต่าง ๆ

การสื่อสารมวลชนในปัจจุบันนอกจากจะเป็นการรายงานข่าวที่ทันต่อเหตุการณ์แล้ว ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์เสนอความคิดเห็นแทรกวมกันไป ด้วยความเชื่อมั่นว่าตนมีสิทธิเสรีภาพใน

ฐานะตัวแทนของประชาชน แต่การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนต้องเป็นการใช้เสรีภาพเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน สังคม และชาติบ้านเมือง โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ในทางส่วนตัว ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี และความมั่นคงของประเทศอีกด้วย การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงจำเป็นต้องมีขอบเขตที่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย

เสรีภาพ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสื่อมวลชน เสรีภาพของสื่อมวลชนผูกพันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน อันหมายถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและปฏิบัติ ทั้งทางสังคม การเมืองและการศาสนา ประกันการแผ่กระจายข่าวสารออกไปได้อย่างกว้างขวาง และทุกทิศทุกทาง กล่าวโดยทั่วไป เสรีภาพของสื่อมวลชนประกันเสรีภาพของทุกหน่วยในสังคม หมายความว่า หากสื่อมวลชนไร้เสรีภาพแล้วก็ไม่อาจจะหวังได้ถึงเสรีภาพของหน่วยใดในสังคมอีกต่อไป สื่อมวลชนจึงเป็นเป้าแห่งการโจมตีของผู้ที่ปรารถนาจะควบคุมสื่อมวลชนไว้ในอำนาจ ซึ่งหมายความว่าผู้้นั้นต้องการปิดหูปิดตาพลเมือง มิให้รู้เห็นความจริงที่ประสงค์จะปิดบัง และมีให้สามารถวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานได้ สื่อมวลชนจึงกลายเป็นหัวหอกของการต่อสู้เพื่อเสรีภาพในทุกหนทุกแห่งของโลก

จอห์น มิลตัน (John Milton) ชาวอังกฤษได้กล่าวไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1644 ว่า สังคมจะแสดงตัวของมันเอง หากปล่อยให้เปิดตลาดเสรีของความคิดเห็น ผู้หวาดเกรงในความจริงย่อมกระทำทุกวิถีทางที่จะกีดกันมิให้ความจริงนั้นเล็ดลอดเข้ามาสู่ตลาดเสรีของความคิด (Free market of thought) ได้ ผู้ที่ศรัทธาในเสรีภาพของประชาชนจะต้องตระหนักว่า เสรีภาพของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับเสรีภาพมวลชน โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ยังกล่าวอีกด้วยว่า ประชาชนคือผู้ตรวจสอบรัฐบาลที่ดีที่สุด และแม้การตัดสินใจของประชาชนอาจจะผิดพลาดในบางครั้ง แต่มันก็ยังเป็นพลังอำนาจที่สามารถบีบผู้บริหารให้ยึดมั่นในหลักการที่มีเป้าหมายเพื่อประเทศชาติได้ การลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรงเท่ากับเป็นการกดขี่บีบบังคับผู้ที่สามารถพิทักษ์เสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสมคือการให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารอย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่านักข่าวของสื่ออื่น ๆ ก็มีบทบาทในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักข่าวโทรทัศน์ อันเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอข่าวสารผ่านสื่อที่ทรงพลังและมีราคาแพงที่สุดนั่นคือสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพให้ผู้รับสารจำนวนมากรับรู้ได้ทั้งภาพและเสียงในเวลาเดียวกัน เช่น เมื่อไม่นาน



มานี้ นักข่าววิทยุโทรทัศน์สามารถเปิดโปงการทุจริตของตำรวจทางหลวงได้ โดยมีภาพข่าวให้เห็นเป็นหลักฐาน การแพร่ภาพออกทางวิทยุโทรทัศน์ ถือเครื่องมือสำคัญในการเจาะลึกถึงข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่น่าเชื่อถือ เพราะมีภาพเคลื่อนไหวให้เห็น และเป็นการแสดงว่า การแสวงหาข่าวสารแบบเจาะลึก (Investigative report) หรือการแสวงหาข้อมูลข่าวสารราชการ เพื่อนำเสนอข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นการทำข่าวตามกระแสของมวลชน หรือตามที่หนังสือพิมพ์พาดหัวข่าวอีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้บัญญัติและประกาศใช้แล้วนั้น ความสามารถในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการของสื่อมวลชนอันได้แก่นักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิดซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน จะเปลี่ยนไปจากเดิมมากน้อยเพียงไร นักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์จะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้มากขึ้นหรือไม่ ตลอดจนข้อยกเว้นต่างๆที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่นในเรื่องอันอาจกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ หรือกระทบสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล จะส่งผลต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้หรือไม่อย่างไร เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นกฎหมายสูงสุดอันกฎหมายใดจะขัดมิได้และ เป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบสูงสุดในรัฐ<sup>๑</sup>

### ปัญหานำวิจัย

1. ความสามารถในการเข้าถึงข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด ก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ต่างกันหรือไม่
2. ปัญหาและอุปสรรคของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการคืออะไรและขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิดหรือไม่

<sup>๑</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ : เจริญมิตรการพิมพ์ 2520) หน้า

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด เปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนักข่าวในการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
3. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตในการศึกษามีดังต่อไปนี้ กลุ่มศึกษาประชากรในการศึกษา ได้แก่

1. ผู้เชี่ยวชาญด้านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน 3 คน
2. ผู้เชี่ยวชาญด้านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน 2 คน
3. ผู้บริหารหรือผู้แทนสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด 6 สถานี สถานีละ 1 คน รวม 6 คน
4. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 1 คน
5. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ 1 คน
6. นักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิดได้แก่สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 3,5,7,9,11 และ ไอทีวี ในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น

โดยแบ่งย่อยนักข่าวออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- 6.1 บรรณาธิการข่าวของสถานีวิทยุโทรทัศน์สถานีละไม่ต่ำกว่า 1 คน
- 6.2. นักข่าวระดับเบื้องต้นและระดับกลาง ได้แก่นักข่าวที่ปฏิบัติงานมาไม่ต่ำกว่า 3 ปี และเคยปฏิบัติงานมาในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541 โดยจะเลือกสัมภาษณ์เฉพาะนักข่าวในสาย สังคม, เศรษฐกิจ และการเมือง สายละ ไม่ต่ำกว่า 2 คน ต่อสถานีรวม 46 คน

โดยมีระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2542 รวม 8 เดือน

## คำนิยามศัพท์

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

**รัฐธรรมนูญ** หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540

**พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ** หมายถึง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับปี พ.ศ. 2540 คือพระราชบัญญัติที่มีไว้เพื่อรับรองสิทธิได้รู้ หรือ Right to know ของประชาชนชาวไทย อันเป็นหลักการสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

**ข้อมูลข่าวสาร** หมายถึง สิ่งที่สามารถสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ อันมีสาระควรค่าแก่การได้รับรู้ และมุ่งประสงค์เพื่อการเสนอข่าวสารทางสถานีวิทยุโทรทัศน์

**ข้อมูลข่าวสารราชการ** หมายถึง ข้อมูลข่าวสารใดๆ ที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน และเพื่อใช้ในการนำเสนอข่าวสารทางสถานีวิทยุโทรทัศน์

**ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล** หมายถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา สถานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคน หรือรูปถ่าย และให้หมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

**หน่วยงานของรัฐ** หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน ท้องถิ่น

รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณา พิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ** หมายถึงหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานนี้ยังต้องประสาน งานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราช บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งรวบรวมเรื่องที่มีผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยข้อมูลที่ เข้าชื่อยกเว้นในมาตรา 15 ตลอดจนคำอุทธรณ์ขอไม่ให้เปิดเผยข้อมูล เพื่อเสนอแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 7 วันนับแต่มีผู้ร้องขอ

**คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ** หมายถึง คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแล และผลักดันให้หน่วยงานต่างๆของภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน ปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวง การคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่ง ชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 9 คนเป็นกรรมการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

1. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำและปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ชุดนี้จึงครอบคลุมทั้งการดูแลความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ การแนะนำให้มีการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์

2. ให้ข้อเสนอแนะ ในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบ คณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
3. พิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องที่มีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จัดให้ตรวจค้น ไม่จัดหาข้อมูลให้ ไม่จัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือดำเนินการโดยล่าช้า
4. ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเสนอแก่คณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

**คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร** หมายถึงคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่โดยตรงต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆของราชการ หรือพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้มีได้หลายชุด ตามแต่สาขา ความชำนาญและปริมาณของคดีที่วินิจฉัย เช่นความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการชุดหนึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

**นักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์** หมายถึง นักข่าวของสถานีวิทยุโทรทัศน์ ระบบเปิด ได้แก่ช่อง 3,5,7,9 ,11 และ ไอทีวี โดยอาจแบ่งได้เป็น

1.1 นักข่าวระดับอาวุโส ซึ่งหมายถึง บรรณาธิการข่าว

1.2 นักข่าวระดับเบื้องต้นและระดับกลาง ได้แก่นักข่าวที่ปฏิบัติงานมาไม่ต่ำกว่า 3ปี และไม่เคยเป็นบรรณาธิการ ทั้งนี้ นักข่าวในระดับนี้จะต้องเคยปฏิบัติงานมาในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

**การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ** หมายถึง การที่สามารถขอดูหรือขอสำเนาข้อมูล ข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน และเพื่อใช้ในการเสนอข่าว

## ประโยชน์ที่ได้รับ

การวิจัยเรื่อง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์: เปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทราบถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ และ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่าเอื้อให้นักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิดสามารถแสวงหาข้อมูลข่าวสารราชการมากขึ้นเพียงใด
2. ทราบถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิด เปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร
3. ทราบถึงสภาพปัจจุบัน ตลอดจนเนื้อหาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่ามีความสมบูรณ์หรือไม่เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงต่อไป
4. เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
5. เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจ ศึกษาวิจัยด้านสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน