

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎี

การวิจัยเรื่องความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของนักข่าวหนังสือพิมพ์ไทยอาศัยแนวคิดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของหนังสือพิมพ์ แนวคิดด้านคุณค่าข่าว บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน แนวคิดเกี่ยวกับแหล่งข่าวและแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของวัฒนธรรมไทย โดยทั่วไป
2. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายรับรองสิทธิของสื่อมวลชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และ การมีส่วนร่วม (KAP)
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่ 1, 2 และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะประยุกต์ใช้ในการกำหนดตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ของนักหนังสือพิมพ์ และใช้อภิปรายผลการวิจัย แนวคิดที่ 3 ใช้เป็นเกณฑ์ในการตั้งสมมุติฐานและหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของหนังสือพิมพ์ บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน แนวคิดด้านคุณค่าข่าว และแหล่งข่าว

##### แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของหนังสือพิมพ์

ไม่มีใครปฏิเสธว่าข้อมูลข่าวสารมีความจำเป็นและสำคัญต่อมนุษย์มากแค่ไหน โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ที่หลายคนมองว่าสังคมโลกได้ก้าวล่วงเข้าสู่สังคมสารสนเทศอันถือเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมากเนื่องจากมนุษย์จำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อการตัดสินใจและพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของตน

นักวารสารสนเทศหรือสื่อมวลชนถือได้ว่าเป็นกลจักรที่สำคัญตัวหนึ่งที่จะข่าวให้ประชาชนได้รับทราบในข้อมูลข่าวสาร โดยมีการแสดงออกอยู่บนหลักของเสรีภาพทางการสื่อสาร ในแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้สื่อมวลชนมีสิทธิในการแสวงหาข่าวสารและการแสดงออก

ดังนั้น ในการที่จะให้สื่อมวลชนได้ปฏิบัติหน้าที่แจ้งข่าวสารแก่ประชาชนอย่างถูกต้องตรงไปตรงมา และอย่างครบถ้วนตามเจตจำนงที่ได้ตั้งปณิธานไว้นั้น สื่อมวลชนสมควรจะต้องได้รับสิทธิ (Right) ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์เช่นเดียวกับที่สาธารณชน (The Public) ได้รับอยู่ แนวคิดที่ว่าสื่อมวลชนควรจะต้องมีสิทธิขั้นมูลฐานจากรัฐบาลคือ สิทธิในการแสดงออกและการรับรู้ข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลที่เป็นความจริงซึ่งอุบัติขึ้นนั้น เป็นจุดมุ่งหวังที่หนังสือพิมพ์ในยุคอิสรภาพนิยม (Libertarian Newspapers) ได้ต่อสู้เรียกร้องมาตลอดระยะเวลาปลายศตวรรษที่ 18 จนถึงต้นศตวรรษที่ 19 โดยเริ่มมาจากสื่อหนังสือพิมพ์ก่อน ซึ่งสิทธิที่หนังสือพิมพ์ควรต้องได้รับจากรัฐคือ

### 1. สิทธิในการการรับรู้ (Right to Know)

สิทธิในการรับรู้ของหนังสือพิมพ์ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่หนังสือพิมพ์พึงต้องมีเพื่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐและสาธารณบุคคล (public figures) อื่นๆ เนื่องจากกิจกรรมและความเคลื่อนไหวของบุคคลเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สุขของสาธารณชนได้ ยกเว้นว่าถ้าการใช้สิทธิดังกล่าวจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ

สิทธิในการรับรู้มิได้หมายความว่าเพียงแค่ว่าหนังสือพิมพ์ควรได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข่าวของทางราชการ (official news sources) หรือจากแหล่งข่าวที่น่าสนใจอื่นๆ เท่านั้น ทว่ายังหมายความว่าหนังสือพิมพ์ควรต้องได้รับรู้ข่าวสารจากแหล่งข่าวอิสระที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและสมัครใจจะให้ข่าวเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอย่างถูกต้องด้วย สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของหนังสือพิมพ์ จึงหมายความว่า หนังสือพิมพ์ต้องมีสิทธิเข้าถึงแหล่งที่มาของข่าวสาร (Right to sources) ที่เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาล ด้วยสิทธิดังกล่าวนี้นี้มีพื้นฐานจากแนวคิดที่ว่า เอกสารบันทึกสาธารณะ (public record) หรือการประชุมใดๆ ที่เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับผลประโยชน์และความผาสุกของสาธารณชนควรได้รับการเปิดเผยให้ประชาชนทราบผ่านหนังสือพิมพ์ หรือหนังสือพิมพ์ควรได้รับอนุญาตให้เข้าฟังการประชุมนั้น ทั้งนี้ เพราะการให้หนังสือพิมพ์ได้เข้าถึงแหล่งที่มาของข่าวสาร โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลได้อย่างเสรีจะเป็นผลดีต่อการรายงานข่าวให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน เป็นไปตามข้อเท็จจริงและมีคุณภาพยิ่งขึ้น

## 2. สิทธิในการแสดงออก (Right to Express)

งานสำคัญอีกอย่างหนึ่งของหนังสือพิมพ์ก็คือ ขัดขวางการใช้อิทธิพลโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการถือราษฎรบังหลวงเบียดบังผลประโยชน์ของสาธารณชน สิทธิในการรายงาน (Right to report) และ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ (Right to criticize) ได้อย่างอิสระเพื่อสนองความสนใจและอยากรู้อยากเห็นของสาธารณชนทั่วไป จึงเป็นบทพิสูจน์อีกทางหนึ่งของหนังสือพิมพ์เสรีซึ่งไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดเท่านั้น แต่สิทธิในการแสดงออกทางการรายงานและการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ยังเป็นเสมือนเครื่องนำทางให้ประชาชนซึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมสาธารณะต่างๆ สามารถนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปวินิจฉัยเหตุการณ์และตัดสินใจแสดงประชามติในการปกครองตนเองได้อย่างสมเหตุสมผลด้วย

อย่างไรก็ดี ในการใช้สิทธิการรายงานข่าวและการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์นั้น หนังสือพิมพ์มักถูกดำเนินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอๆ ว่า หนังสือพิมพ์ชอบเสนอข่าวที่ทำให้ผู้อ่านตื่นตระหนกเพียงเพื่อประโยชน์ของการขายหนังสือพิมพ์เท่านั้น หากคำนึงถึงความรับผิดชอบที่หนังสือพิมพ์พึงมีต่อผู้อ่านและสังคมไม่ บางครั้งหนังสือพิมพ์จะถูกดำเนินจากรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า หนังสือพิมพ์ชอบเสนอข่าวเกี่ยวกับนโยบายบางเรื่องของรัฐบาลที่มีต่อประเทศอื่นๆ เสียนหมดเปลือก ซึ่งการเสนอข่าวเช่นนี้อาจเป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระทบกระเทือนได้ คำวิพากษ์และคำตำหนิเช่นนี้หากมองในมุมกลับแล้วกลับสะท้อนให้เห็นถึงเสถียรภาพที่กำลังสั่นคลอนของรัฐบาลขณะนั้นอย่างแจ่มชัด เพราะการที่หนังสือพิมพ์ใช้สิทธิและเสรีภาพตามสิทธิที่มีอยู่ในการรายงานและแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมร้ายแรงที่เกิดขึ้นในชุมชน เกี่ยวกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังคลอนแคลนเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อม ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือแม้กระทั่งการบริหารงานที่ผิดพลาดของรัฐบาลนั้น มิได้ชี้ให้เห็นเสมอไปว่ารัฐบาลนั้นกำลังสั่นคลอน หรือกำลังประสบความล้มเหลวในการบริหารงาน แต่กลับเป็นความสำเร็จของรัฐบาลด้วยซ้ำไปในเมื่อการรายงานข่าวและความคิดเห็นเหล่านั้นคือเรื่องชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลยังมีประชาชนจำนวนมากพร้อมทั้งหนังสือพิมพ์ด้วยคอยเอาใจใส่แจ้งเตือนให้ทราบในสิ่งที่รัฐบาลดำเนินการบกพร่องหรือผิดพลาดไป และชี้แนะให้รัฐบาลพยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาดนั้นเสียให้ถูกต้อง

ในบทความเรื่อง “Rights and Freedoms” ของเอกสาร The Right to Communicate : A Status Report ที่จัดทำโดยองค์การยูเนสโก (1982, pp.18-20) ได้กล่าวถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพที่มีการจำแนกไว้ว่า แบ่งเป็นการจำแนกของผู้เป็นเจ้าของสิทธิ ได้แก่ 1. ระดับบุคคล 2. ระดับองค์กรสื่อ 3. ระดับชุมชนท้องถิ่น ชุมชนประเทศและชุมชนระหว่างประเทศ และจำแนกตามประเภทของสิทธิและเสรีภาพในด้านการสื่อสารที่สำคัญ 4 ด้าน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (information rights) ได้แก่

- สิทธิและเสรีภาพในการคิดและการยืนยันความคิดเห็นของตน (the right and freedom of thought and the right to hold opinion)
- สิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยการเขียน การพิมพ์ หรือทางรูปแบบศิลปะอื่นๆ (the right to inform and to express oneself in writing, in print or in the form of art)
- สิทธิในการรับ การแสวงหา และในการส่งข้อมูลข่าวสารความคิดเห็น (the right to be informed, to seek, receive and to impart information and opinion)
- สิทธิในการตอบโต้ความคิดเห็นของผู้อื่น (right to be heard and to reply)
- สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (right to peaceful assembly)
- สิทธิในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล (the right to have access to sources of information)

การทำงานของสื่อมวลชน ไม่ใช่การจำกัดอยู่แค่การรับรู้ข่าวสารจากแหล่งข่าวของทางราชการ (Official Source) หรือจากแหล่งข่าวที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interested Sources) เท่านั้น แต่สื่อมวลชนควรจะต้องได้รับรู้ข่าวสารจากแหล่งข่าวสารอิสระ ที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และสมควรจะให้ข่าวเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนได้ทราบข่าวที่เป็นความจริงอย่างถูกต้อง ในเรื่องนี้หมายความว่า สื่อมวลชนควรมีสิทธิในการเข้าถึงแหล่งที่มาของข่าวสาร (Right to Sources) ที่เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งสิทธิดังกล่าวมีพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า เอกสารบันทึกเหตุการณ์สาธารณะ (Public Records) หรือการประชุมใดๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์และความผาสุกของสาธารณชน ควรจะได้รับการเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้เพราะการให้สื่อมวลชนได้เข้าถึงแหล่งที่มาของข่าวสาร โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลได้อย่างเสรีนั้น จะเป็นผลดีต่อการรายงานข่าวให้มีความแน่นอน เป็นไปตามข้อเท็จจริง และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ในขณะที่เดียวกัน ในการใช้สิทธิในการรับรู้ของสื่อมวลชนนั้น ก็ไม่เพียงเพื่อสนองความอยากรู้อยากเห็น (To Satisfy Curiosity) ของสาธารณชนเท่านั้น หากมันยังเป็นเสมือนเครื่องนำทางให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ สามารถวินิจฉัยเหตุการณ์และตัดสินใจแสดงประชามติในการปกครองได้อย่างสมเหตุสมผลด้วย

กฤตพล พลวัน กล่าวไว้ว่า เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสวงหาข่าวสาร มีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับเสรีภาพของประชาชนในการได้รับข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นต่างๆ กล่าวคือ ประชาชนในประเทศใดได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการได้รับข้อมูลข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นมากเท่าใด สื่อมวลชนก็ย่อมมีเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารอย่างกว้างขวางมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้เสนอข้อมูลและความคิดเห็นให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด<sup>9</sup>

นอกจากแนวคิดเรื่องเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยประการถัดไปที่มีอิทธิพลต่อการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ของนักข่าวก็คือ

#### แนวคิดด้านคุณค่าข่าว

คุณค่าของข่าว หมายถึงคุณลักษณะที่ทำให้ข่าวนั้นๆ เป็นข่าวที่ดี โดยการวินิจฉัยคุณค่าของข่าวนั้น ผู้ที่ทำงานในหนังสือพิมพ์อย่างเชี่ยวชาญจะสามารถเห็นคุณค่าของข่าวต่างๆ ได้โดยง่าย ซึ่งเป็นการเรียนรู้ด้วยประสบการณ์ เกณฑ์พื้นฐานจากการประมวลโดยนักวิชาการไทยผู้หนึ่งในการวินิจฉัยคุณค่าของข่าวมีองค์ประกอบดังนี้<sup>10</sup>

1. ความสำคัญ หมายถึง แนวโน้มของสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่และชีวิตของบุคคลในสังคม

2. ความน่าสนใจ หมายถึง คุณลักษณะของข่าวที่ผู้อ่านมีความตั้งใจและต้องการจะอ่านมากที่สุด แบ่งเป็น

2.1 ความรวดเร็ว (Immediacy) หมายถึง ความรวดเร็วในการรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสดๆ ร้อนๆ มักจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากประชาชน

<sup>9</sup> กฤตพล พลวัน. เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสวงหาข่าวสาร. ใน กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน (พิมพ์ครั้งที่ 4) ก.ท.ม.; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2532.

<sup>10</sup> มาลี บุญศิริพันธ์, หลักการประเมินคุณค่าข่าว กรุงเทพมหานคร: คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 23. (เอกสารอัดสำเนา, 2526)

2.2 ความถูกต้องกับกาลเทศะ (Timeliness) หมายถึง ข่าวนั้นจะต้องถูกรายงานให้เหมาะสมถูกต้องกับกาลเวลาแห่งความสนใจและบรรยากาศของความอยากรู้ของประชาชน ข่าวกรณีเช่นนี้มักจะเป็นรายงานสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วแต่ยังอยู่ในความสนใจของประชาชนอยู่เรื่อยๆ ข่าวชนิดนี้ต้องมีคุณลักษณะพิเศษที่ดำรงความสำคัญต่อเนื่องในความสนใจของผู้อ่านมากที่สุดโดยไม่จำเป็นต้องเป็นข่าวที่เกิดขึ้นสดๆ ร้อนๆ

2.3 ความใกล้ชิด (Proximity) หมายถึง เหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นใกล้กับตัวรามาที่สุด ทั้งในด้านความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางความคิดจิตใจ ร่างกาย และสถานที่ของผู้อ่าน ซึ่งคุณลักษณะข้อนี้ขึ้นอยู่กับผู้อ่านของหนังสือพิมพ์นั้นๆ

2.4 ความเด่น (Prominence) หมายถึง ลักษณะอันเป็นที่สนใจของประชาชนทั้งในด้านตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดี ทั้งในด้านสถานที่และเวลา โดยข้อพิจารณาในเรื่องนี้มักจะขึ้นอยู่กับปริมาณการเป็นที่รู้จัก (Well-Known) ในกลุ่มผู้อ่านว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด

2.5 ความแปลกประหลาด (Unusualness) หมายถึง เหตุการณ์ที่ผิดปกติไปจากธรรมดาหรือธรรมชาติของเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความคิดปกติของสาเหตุหรือผลก็ตาม

2.6 ความเร้าอารมณ์หรือสิ่งที่มนุษย์สนใจ (Human-Interest) หมายถึง เหตุการณ์หรือข่าวที่ทำให้ผู้อ่านเกิดความรู้สึกร่วมทางอารมณ์ไปกับบุคคลในข่าวด้วย เช่น เห็นใจ เข้าใจ อยากรู้ช่วยเหลือ ซึ่งเหตุการณ์นี้อาจเกิดได้กับทุกคนในวันใดวันหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องเกิดกับมนุษย์ด้วยกันก็ได้ อาจจะเกิดกับสัตว์หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งอันสามารถทำให้ผู้อ่านเกิดความสนใจใคร่รู้ ใคร่ช่วยเหลือ

2.7 ความขัดแย้ง (Conflict) หมายถึง การที่เกิดความไม่ลงรอยกันหรือปะทะกัน ไม่โดยร่างกายก็โดยคารม ยิ่งเป็นความขัดแย้งในเรื่องที่คนกำลังสนใจก็ยิ่งมีคุณค่าข่าวสูง อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งจะได้รับการตัดสินว่ามีคุณค่าของข่าวเพียงใดย่อมต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นในการตัดสินใจด้วย คือ อะไรเป็นต้นเหตุความขัดแย้ง ทำไมจึงเกิดความขัดแย้ง ใครคือคู่ต่อสู้ของความขัดแย้ง ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นอย่างไร และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับผู้อ่านมากน้อยเพียงใดและเป็นที่สนใจของประชาชนหรือไม่

2.8 ความมีเงื่อนงำ (Suspense) หมายถึง เหตุการณ์ใดก็ตามที่เกิดขึ้นแล้วยังไม่สามารถที่จะคลี่คลายหรือเสาะหาต้นเหตุที่แท้จริงได้ เช่น เหตุการณ์เกี่ยวกับฆาตกรรมหรือจี้ปล้นที่ทำให้ต้องมีการสืบหาพยานหลักฐานและตัวคนร้ายเพื่อมาดำเนินคดีต่อไป เรื่องแบบนี้มักได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบอื่น เช่น เป็นคนเด่น มีชื่อเสียง หรือเรื่องที่มีผลสะท้อนถึงผู้อ่าน

2.9 ผลกระทบกระเทือน (Consequence) หมายถึง เหตุการณ์นั้นส่งผลต่อคนหมู่มาก ซึ่งเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ย่อมมีคุณค่าของข่าวมากกว่าเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อคนเพียงบางกลุ่ม หลักการพิจารณาคุณค่าข่าวประเภทนี้ก็คือ เหตุการณ์นั้นเกิดอย่างไร มีผลกระทบกระเทือนต่อผู้อ่านประการใด และผลกระทบนั้นกว้างแค่ไหน

2.10 ความก้าวหน้า (Progress) หมายถึง เรื่องของความเจริญก้าวหน้า ไม่ว่าจะเป็นสังคม วิทยาการ หรือการศึกษา หลักในการพิจารณาคุณค่าข่าวประเภทนี้มีเพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงวิทยาการและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าปัจจุบันและมีความหวังในชีวิตมากขึ้น

2.11 เพศ (Sex) หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเพศ ไม่ว่าจะเป็นความผิดปกติของพฤติกรรม เนื่องจากความสนใจในเพศตรงข้ามในตัวมนุษย์มีอยู่เสมอและเพศก็เป็นเรื่องใกล้ตัวมนุษย์อยู่แล้ว

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้วในหลักการประเมินคุณค่าข่าวยังต้องอาศัยปัจจัยอื่นซึ่งในที่นี้หมายถึง ภาวะและขอบเขตการทำงานของแต่ละบุคคลซึ่งแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมแนวทางของหนังสือพิมพ์และสังคม ได้แก่<sup>11</sup>

1. นโยบายของหนังสือพิมพ์ นโยบายของหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับมักมีส่วนอย่างยิ่งในการกำหนดแนวโน้มของการพิจารณาคุณค่าของข่าว ปัจจัยข้อนี้เองที่ทำให้ลักษณะการเน้นแง่มุมข่าวแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หนังสือพิมพ์ประเภทเพ่งปริมาณ (Popular newspaper) มักเป็นการเสนอข่าวประเภทเร้าอารมณ์ (sensational news) ข่าวอาชญากรรม ข่าวตึกรังพื้นแทงหรือข่าวที่ทำให้คนอ่านเกิดอารมณ์ความรู้สึกต่อข่าวนั้นๆ ส่วนหนังสือพิมพ์ประเภทเพ่งคุณภาพ (Quality newspaper) มักจะให้ความสำคัญแก่เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง

2. ทักษะคติของกองบรรณาธิการ ได้แก่ทักษะคติของบุคคลในกองบรรณาธิการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกข่าว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวคิดเลือกข่าว และจะทำให้การพิจารณาคุณค่าของข่าวในกองบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ แตกต่างกันออกไปในแต่ละฉบับตามทักษะคติของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือก

3. ความสนใจของผู้อ่าน ในการประเมินคุณค่าของข่าวทุกครั้งหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับต้องคำนึงถึงระดับความสนใจของผู้อ่านของตน และผู้อ่านนี้เองคือบุคคลที่มีอิทธิพลสามารถกำหนดมาตรฐานและจำนวนจำหน่ายของหนังสือพิมพ์

4. เนื้อที่หนังสือพิมพ์ มีส่วนในการกำหนดว่าแต่ละข่าวควรจะมีเนื้อหาเท่าใดและข่าวใดอาจจะได้ลงพิมพ์หรือไม่ได้ลงพิมพ์ตามข้อจำกัดด้านเนื้อที่ของหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับ

<sup>11</sup> มาลี บุญศิริพันธ์, อ้างแล้ว, น.49.

5. เวลา เป็นสิ่งสำคัญในการเสนอข่าว ดังนั้นหากมีข่าวใดเกิดขึ้นกระทันหันและเป็นสิ่งที่ควรได้รับความสนใจจากผู้อ่าน ข่าวนี้ย่อมได้รับการพิจารณา ส่วนข่าวอื่นๆ ย่อมถูกคัดออกไป เพื่อนำเนื้อหาที่มานำเสนอข่าวนี้แทน

6. สิ่งที่ย่างานมาก่อน ในสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งมีสื่อมวลชนหลายประเภทแข่งขันกันในการรายงานข่าวให้ทันต่อเหตุการณ์ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรือแม้แต่สิ่งพิมพ์อื่นๆ ข่าวบางข่าว อาจได้รับการเสนอไปแล้วจากสื่อมวลชนอื่นๆ ก็อาจจะทำให้คุณค่าทางข่าวลดลงไป ในทางตรงกันข้ามหากเป็นข่าวที่หนังสือพิมพ์ฉบับนั้นนำเสนอก่อนสื่อมวลชนอื่น ข่าวนั้นก็อาจจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษในลักษณะ "ข่าวต่อเนื่อง"

7. การปกครอง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้มีส่วนในการวินิจฉัยคุณค่าของข่าวทางอ้อม เห็นได้จากการรายงานข่าวของประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งแตกต่างจากประเทศสังคมนิยมโดยสิ้นเชิง

8. เจ้าของหรือนายทุนของหนังสือพิมพ์ บางครั้งอาจมีเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของหนังสือพิมพ์ หากเป็นทางลบมักได้รับการหลีกเลี่ยง หากเป็นทางบวกก็จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ

9. โฆษณา เป็นที่ยอมรับกันว่าโฆษณาคือเส้นเลือดใหญ่ของกิจการหนังสือพิมพ์ ดังนั้นการวินิจฉัยคุณค่าของข่าวบางชิ้นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดแก่เจ้าของสินค้าที่ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้นๆ

10. ศาสนาและเชื้อชาติ แม้ข้อนี้อาจจะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อหลักการพิจารณาคุณค่าของข่าว แต่ก็ควรตระหนักถึงความกลมเกลียวของคนในชาติ นักหนังสือพิมพ์ที่รอบคอบและมีจรรยาบรรณจึงมักหลีกเลี่ยงการเสนอข่าวที่จะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเชิงศาสนาและชนกลุ่มน้อย และพยายามเสนอข่าวเพื่อให้เกิดความกลมเกลียวสำหรับชนในชาติ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน

เนื่องจากการสื่อสารมวลชนเป็นช่องทางการสื่อสารที่สำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างผู้ส่งสาร (สถาบันต่างๆ เช่น รัฐบาล หรือ สถาบันบริษัทขนาดใหญ่) กับผู้รับสาร (ประชาชน) จำนวนมาก จึงทำให้สื่อมวลชนกลายเป็นสถาบันที่มีบทบาทและอิทธิพลสูงมากในสังคมปัจจุบัน การขาดความเข้าใจในสื่อมวลชน ก็จะทำให้ขาดความเข้าใจถึงสังคมในแก่นแท้ เพราะสื่อมวลชนเป็นภาพสะท้อนของสังคมได้อย่างแจ่มชัด ยิ่งกว่านั้น หากปราศจากสื่อมวลชนแล้วก็เสมือนหนึ่งสังคมขาดความมีชีวิต ขาดความเคลื่อนไหว

การนำเสนอสารสนเทศของสื่อมวลชนหนึ่งๆ อาจประกอบด้วยรูปแบบหนึ่งๆ หรือหลายรูปแบบในการนำเสนอของสื่อมวลชนนั้นๆ รูปแบบต่างๆ เหล่านี้ อาจจะสะท้อนให้เห็นได้จากกรกระทำตามหน้าที่ของสื่อมวลชนในหัวข้อต่อไปนี้

ในสังคมประชาธิปไตย นับวันการบริหารงานของรัฐบาลแต่ละประเทศยิ่งจะทวีความสลับซับซ้อนยากต่อความเข้าใจยิ่งขึ้นทุกขณะ ดังนั้นหากปราศจากความช่วยเหลือของสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร (source of information) ช่วยอธิบาย (explain) และตีความ (interpret) เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้แก่ประชาชนแล้วก็จะเห็นจะเป็นเรื่องยากเอาการทีเดียวที่สาธารณชนทั่วไปจะเข้าใจความสลับซับซ้อนของการปกครองประเทศได้<sup>12</sup>

หนังสือพิมพ์นั้นไม่แตกต่างไปจากกิจการอื่นๆ ที่มนุษย์ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อรับใช้มนุษย์ ดังนั้น การที่หนังสือพิมพ์ได้รับสารก่อตั้งขึ้นมาเพื่อรับใช้สังคม จึงมีผลให้สถานะของหนังสือพิมพ์ในสังคมเป็นดังประหนึ่ง *สถาบันสาธารณะ* (Public Institution) ทั้งนี้

ในสถานะความเป็นสถาบันสาธารณะนั้น หนังสือพิมพ์เป็นที่คาดหวังว่าจะต้องทำหน้าที่รับใช้สังคมและสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว การที่ประชาชนเจ้าของประเทศจะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการปกครองตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนเหล่านั้นต้องได้รับการแจ้งข่าวสารที่จำเป็นอย่างรวดเร็ว อย่างถูกต้องและอย่างครบถ้วนซึ่งหนังสือพิมพ์เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่นี้ได้อย่างดีที่สุด

<sup>12</sup> สิริทิพย์ ชันสุวรรณ.งานหนังสือพิมพ์.พิมพ์ครั้งที่ 4 ปรับปรุงแก้ไข.ธีรพงษ์การพิมพ์.กุมภาพันธ์ 2542.

บทบาทของนักหนังสือพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตย สามารถจำแนกได้ 4 บทบาท คือ

### 1. บทบาทของการเป็นนายทวาร (Gatekeeper)

บทบาทของหนังสือพิมพ์ในฐานะที่เป็นนายทวารนั้น นับได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญมากเนื่องจากการใช้อำนาจตัดสินใจว่าจะเปิดประตูปล่อยผ่านข่าวสารไปสู่สาธารณชนหรือไม่ อย่างไรนั้นส่งผลกระทบต่อการหลั่งไหลของข่าวสาร (flow of information) โดยเฉพาะถ้าหนังสือพิมพ์นั้นถูกผู้มีอำนาจของรัฐซึ่งมีเจตนาจะจำกัดสิทธิในการรับรู้ (right to know) ของสาธารณชนควบคุมอยู่ด้วยแล้วหนังสือพิมพ์ในฐานะเป็นนายทวารก็จะมีบทบาทที่ทรงอิทธิพลยิ่งที่เดียว หากถูกรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือโฆษณาชวนเชื่อ

### 2. บทบาทการเป็นผู้แจ้งข่าวสาร (Informer)

ในบทบาทนี้ หนังสือพิมพ์คงความได้เปรียบจากสื่อวิทยุและโทรทัศน์ คือ ในขณะที่วิทยุและโทรทัศน์เสนอข่าวสารแก่ผู้ฟังได้แต่เพียงข่าวสั้น (bulletin) และเป็นการเสนอข่าวแต่เพียงผิวเผินเท่านั้น หนังสือพิมพ์กลับสามารถเจาะลึกเข้าไปในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศนอกเหนือจากการเสนอเหตุการณ์เล็กๆ ที่เป็นสายใยของสังคมทั่วไป อาทิ การเกิด การตาย การแต่งงาน ฯลฯ ได้ หนังสือพิมพ์ยังสามารถใช้ความได้เปรียบดังกล่าวอธิบายรายละเอียดของกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่รัฐบาลประกาศออกมาให้กับประชาชนให้เป็นที่เข้าใจได้อย่างดี ครั้นเมื่อเกิดปัญหาสาธารณะน่าวิตก หนังสือพิมพ์ก็สามารถวิเคราะห์แยกแยะปัญหานั้นๆ อธิบายเหตุการณ์ให้ประชาชนเตรียมพร้อมรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอีกด้วย ซึ่งในบทบาทการเป็นผู้แจ้งข่าวสารที่ดีนั้น หนังสือพิมพ์ต้องเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและตรงไปตรงมา ประชาชนผู้รับสารจึงจะสามารถนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมานั้นไปใช้ปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

### 3. บทบาทการเป็นสุนัขยาม (Watchdog)

แจ็ก แอนเดอร์สัน (Jack Anderson) คอลัมนิสต์เจ้าของรางวัลพูลิตเซอร์ประจำปี 1972 ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ไว้ใน ทฤษฎีสุนัขยาม (the Watchdog Theory) ของเขาว่า อันที่จริงแล้ว รัฐบาลกับสื่อมวลชนโดยเฉพาะกับหนังสือพิมพ์เป็นคู่อาฆาตกันองค์กรทั้งสองนี้มักมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากนักการเมืองของประเทศที่มีอำนาจสูงๆ มักจะลืมหืมตาตัวเองเป็น นาย ของประชาชนแทนที่จะเป็น ผู้รับใช้ประชาชนเช่นที่ได้เคยปวารณาตัวเอาไว้เมื่อก่อนจะเข้ามาเถลิงอำนาจทางการเมือง ขณะที่ความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์คือ การขุดคุ้ยเปิดโปงความอ่อนแอและความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาลให้ประชาชนเจ้าของประเทศได้ทราบ ทั้งนี้หนังสือพิมพ์ยังต้องรับผิดชอบต่อการป้องกัน

มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ผิดหรือเกินขอบเขตที่ได้รับมอบหมายมาจากประชาชนด้วย ความรับผิดชอบนี้ ทำให้หนังสือพิมพ์ต้องเฝ้าจับตาดูการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายและคำสัญญาที่เคยได้ให้ไว้กับประชาชน เสมือนสุนัขยามเฝ้าจับตาดูขโมยมิให้ล่วงเข้าบ้านในยามค่าคืนนั่นเอง (Fedler, 1978:175 อ้างใน สิริทิพย์ ชันสุวรรณ)

#### 4. บทบาทการเป็นเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ (Ombudsman)

คำว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีเดน เดิมหมายถึงเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรซึ่งกล่าวโทษทางการบ้านเมืองหรือเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่มิชอบ (สังข์ พัทธินัย, 2511:725) แต่ในนัยทางวารสารศาสตร์นั้น คำว่า Ombudsman ถูกนำไปใช้ในสองกรณีด้วยกันคือ

กรณีแรกเป็นการใช้ในลักษณะของการตรวจสอบและวิจารณ์ตนเอง (self-criticism) เมื่อหนังสือพิมพ์ได้รับการร้องเรียนจากผู้อ่านว่า ผู้ร่วมวงการเดียวกันประพฤติกและปฏิบัติหน้าที่ละเมิดจริยธรรมของหนังสือพิมพ์ที่ดี ส่วนอีกกรณีหนึ่งที่เป็นบทบาทของหนังสือพิมพ์ที่ต้องรับใช้สาธารณชนเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ เมื่อประชาชนผู้ซึ่งได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามธรรมเนียมของคลองธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร้องเรียนมายังหนังสือพิมพ์ผ่านทางจดหมายจากผู้อ่านถึงบรรณาธิการ (Letters-to-the-Editor) ให้หนังสือพิมพ์ตรวจสอบการปฏิบัติงานและพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องนั้น ซึ่งหนังสือพิมพ์จะออกไปสืบสวน (investigate) เพื่อหาข้อเท็จจริงนำมาเสนอต่อผู้อ่านผ่านการรายงานข่าวในรูปแบบต่างๆ ต่อไป

บทบาทการเป็นเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์อีกลักษณะหนึ่งก็คือ การรณรงค์ ไม่ว่าจะเป็นการ กระตุ้นและเร่งรัด (campaign) เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติงานสร้างเสริมสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น อาทิ การรณรงค์ให้รัฐจัดหางบประมาณสร้างสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น การจัดบริการด้านอนามัยและสิ่งสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น ของจากนั้นหนังสือพิมพ์ยังรณรงค์ในลักษณะ ขจัด (crusade) ปัญหาหรือบุคคลหรือองค์กรที่มีพฤติกรรมและการกระทำชั่วร้ายออกไปเสียจากสังคม เช่น เปิดโปงอาชญากรรมและพฤติกรรมต่อต้านสังคมอื่นๆ ในวงการของรัฐบาลและธุรกิจ รวมทั้งการนอกราชการบังหลวงในวงราชการด้วย (Highton, 1978:215)

## ภาระหน้าที่ของหนังสือพิมพ์เสรีในเชิงการเมือง (Political Function)

ดังที่มีการเปรียบเปรยว่าหนังสือพิมพ์คือสุนัขยามที่เฝ้าจับตาดูการปฏิบัติงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ดังนั้น หนึ่งในภาระหน้าที่ผูกพันของหนังสือพิมพ์เสรีก็คือ การเสนอข้อมูลข่าวสารซึ่งผู้อ่านจะนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง เหตุนี้หนังสือพิมพ์เสรีที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมจะพยายามขุด เจาะ แสวงหาข้อเท็จจริง รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนเพื่อนำมาเสนอแก่ผู้อ่านจนเต็มความสามารถพร้อมๆ กับต่อสู้ขัดขวางความพยายามของรัฐบาลที่จะปกปิดซ่อนเร้นการกระทำนั้นไม่ให้ประชาชนรับรู้ หนังสือพิมพ์เสรียังจะเฝ้าจับตาดูการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งต่อเค้าวความไม่ชอบมาพากลอันอาจนำไปสู่การประพาศติมิชอบจนเป็นเรื่องอื้อฉาว (scandal) ได้ในภายหลังด้วย นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์เสรียังมีภาระหน้าที่ผูกพันที่ต้องติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณในโครงการต่างๆ ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเพื่อตรวจสอบว่าเงินภาษีอากรของประชาชนถูกนำไปใช้จ่ายอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงไร

### ความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์

ลูอิส ดับลิว. ฮอดจัส (Lois W.Hodges) ได้ให้ความหมายของความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ไว้ทั้งในแง่ของคุณลักษณะ (identification) ของการปฏิบัติภาระหน้าที่ของหนังสือพิมพ์และแง่ของเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามปทัสถานที่ได้รับกำหนดไว้ให้แก่หนังสือพิมพ์ว่า ความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ นอกจากจะหมายถึง การนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีความจำเป็นต้องรับรู้ของสังคม ซึ่งสาธารณชนคาดหวังว่าหนังสือพิมพ์จะนำเสนอข้อมูลข่าวสารนั้นอย่างเหมาะสมตามข้อกำหนดอันพึงปฏิบัติที่ผูกพันมากับภาระหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ แล้ว ยังหมายถึง ความคลุมถึง ข้อผูกพันที่สาธารณชนในสังคมไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ประชาชนทั่วไปและองค์กรของหนังสือพิมพ์เองได้กำหนดให้หนังสือพิมพ์ยอมรับจากการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย ด้วย (Hodges, 1986:13-14 อ้างใน สิริทิพย์ ชันสุวรรณ:งานหนังสือพิมพ์)

ฮอคจัส กล่าวด้วยว่า หนังสือพิมพ์ต้องแสดงความรับผิดชอบในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้วยการเสนออย่างถูกต้องและครบถ้วน (accuracy) แสดงความรับผิดชอบด้วยการเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมและความเคลื่อนไหวของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐบาลให้ผู้อ่านได้รับรู้อย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง รวมทั้งแสดงความรับผิดชอบในการเสนอข้อมูลข่าวสารด้วยการไม่กล่าวละเมิดความเป็นส่วนตัว (privacy) ของผู้อื่นและไม่ทำให้ผู้เคราะห์ร้ายที่ตกเป็นข่าวต้องเจ็บปวดมากไปกว่าที่เป็นอยู่แล้วด้วย

### อิทธิพลที่ส่งแรงกระทบต่อความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์

อย่างไรก็ดี ในเรื่องความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์นั้น มีอิทธิพลทั้งจากภายในและภายนอกที่ส่งแรงกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ทำให้หนังสือพิมพ์บางฉบับต้องขาดความรับผิดชอบต่อผู้อ่านและสังคมไปในบางขณะ อิทธิพลบางประการที่เป็นอิทธิพลที่หนังสือพิมพ์หลีกเลี่ยงได้แต่บางประการหนังสือพิมพ์ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้หากต้องยอมรับแรงกระทบจากอิทธิพลนั้นๆ ไปตามแกน อิทธิพลภายนอกซึ่งมีแรงกระทบทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบัน คือ อิทธิพลจาก โฆษณา อิทธิพลจาก ระบบการค้าผูกขาด อิทธิพลจากรัฐบาล อิทธิพลจาก นโยบายของเจ้าของหนังสือพิมพ์ และอิทธิพลจาก สาธารณชนผู้อ่าน อิทธิพลเหล่านี้พยายามคืบคลานเข้ามาแทรกแซงและควบคุมหนังสือพิมพ์ในลักษณะที่มากขึ้นไปบ้าง น้อยเกินไปบ้างและในลักษณะที่ไม่ถูกต้องบ้าง ด้วยความประสงค์จะให้หนังสือพิมพ์ยังประโยชน์ให้แก่คนเท่านั้น ส่วนอิทธิพลภายในซึ่งนับว่าสำคัญที่สุดก็คือ อิทธิพลจาก หนังสือพิมพ์นั้นๆ เอง ด้วยเหตุว่า หากหนังสือพิมพ์ดูแลอำนาจ ควบคุมตนเองน้อยเกินไป ไม่ใช้วิจรรณญาณพิจารณาความเหมาะสมขณะที่ปฏิบัติภาระหน้าที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารและนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้ถ่องแท้ ย่อมทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่อผู้อ่านและสังคมได้เช่นกัน (Sandman, Rubin and Sachsman, 1976:82)<sup>13</sup>

#### 1. อิทธิพลจากการโฆษณา

อิทธิพลของโฆษณาที่มีต่อธุรกิจนั้นนับว่าทรงพลังยิ่งอย่างที่ไม่มีการคาดถึง แม้ว่าการเข้ามาควบคุมของหนังสือพิมพ์จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้ามากกว่าผลประโยชน์ทางการเมืองก็ตาม ทำให้หนังสือพิมพ์ต้องปรับกลยุทธ์ในการดำเนินงานเสียใหม่ เช่น การร่นระยะเวลาการออกจำหน่าย การปรับจำนวนหน้า การลดคุณภาพกระดาษ การประหยัดค่าใช้จ่าย การปรับราคาขายและการปิดตัวเอง ทำให้บ่อยครั้งที่หนังสือพิมพ์จำเป็นต้องยอมลดเสนอข่าวหรือยอมถอนข่าวบางข่าวที่กระทบต่อสินค้าซึ่งลงหรือกำลังจะลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นออกไป เนื่องจาก

<sup>13</sup> อังแล้ว. สิริทิพย์ ชันสุวรรณ. งานหนังสือพิมพ์ น.67-74.

หนังสือพิมพ์เกรงว่าเจ้าของธุรกิจซื้อเนื้อที่โฆษณาจะถอนโฆษณาชิ้นนั้นไปลงในหนังสือพิมพ์ฉบับที่เป็นคู่แข่งตามที่เจ้าของธุรกิจซื้อเนื้อที่โฆษณาเอาไว้ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ สาธารณชนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วนตามที่ควรจะได้รับ

แต่ถึงกระนั้น อิทธิพลจากการที่ปริมาณของโฆษณาเข้ามาควบคุมพื้นที่และการผลิตของหนังสือพิมพ์ก็ยังมีได้ทำให้หนังสือพิมพ์ถูกดำเนินว่าขาดความรับผิดชอบต่อผู้อ่านและสังคมได้มากเท่ากับอิทธิพลของโฆษณาเชิงประชาสัมพันธ์ในรูปของข่าวและสารคดีซึ่งองค์กรธุรกิจเอกชนและรัฐวิสาหกิจซื้อพื้นที่หนังสือพิมพ์ลงโฆษณา ดังกรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซื้อพื้นที่ของหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ระหว่างวันที่ 18-20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ลงโฆษณาเชิงประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้แก่องค์กรเมื่อถูกกลุ่มอนุรักษ์ นักศึกษาและประชาชนทั่วไปคัดค้านแนวท่อก๊าซผ่านป่าสมบูรณ์ในจังหวัดกาญจนบุรี โฆษณาแต่ละชิ้นได้รับการเสนอในรูปของรายงานพิเศษแปดอยู่ตามหน้าต่างๆ กลมกลืนไปกับสตู๊ปและข่าวของหนังสือพิมพ์เอง โดยที่ภายในพื้นที่โฆษณานั้นไม่มีสัญลักษณ์ (logo) ของ ปตท.กำกับบางฉบับไม่มีการระบุว่าเนื้อหาส่วนนั้นเป็น “เนื้อที่โฆษณา” และบางฉบับก็ลงท้ายเนื้อหานั้นว่า “ผู้สื่อข่าวพิเศษรายงาน” ซึ่งโฆษณาดังกล่าวทำให้หนังสือพิมพ์ถูกดำเนินจากนักวิพากษ์สื่อและประชาชนว่า ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้อ่าน ทำผิดจริยธรรม เป็นเครื่องมือเสนอข่าวเพียงด้านเดียวให้แก่องค์กรรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น

## 2. อิทธิพลจากระบบการค้าผูกขาด

ระบบการค้าผูกขาดในธุรกิจหนังสือพิมพ์มีอยู่หลายรูปแบบ อาทิ การค้าผูกขาดแบบธุรกิจลูกโซ่ (Chain and Network) การผูกขาดแบบธุรกิจข้ามสื่อ (Cross-Media Ownership) การผูกขาดแบบกิจการร่วมทุน (Joint Operating Agreement) และการผูกขาดแบบรวมกลุ่มธุรกิจหลายประเภท (Conglomerates)

ไม่ว่าหนังสือพิมพ์จะถูกระบบการค้าผูกขาดรูปแบบใดก็ตามเข้ามาควบคุม ระบบการค้าผูกขาดนั้นก็ยังสามารถสร้างอิทธิพลต่อความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ที่จะพึงมีต่อผู้อ่านและสังคมได้ทั้งสิ้น นอกจากสร้างความไม่เป็นธรรมต่อการแข่งขันการประกอบธุรกิจหนังสือพิมพ์เนื่องจากหนังสือพิมพ์ที่อยู่ในระบบการค้าผูกขาดจะได้เปรียบหนังสือพิมพ์อื่นตรงที่เจ้าของหนังสือพิมพ์สามารถนำผลกำไรจากกิจการในเครืออื่นๆ มาอุดหนุนการดำเนินงานแล้ว ที่นับว่าเป็นอันตรายต่อความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ที่จะพึงมีต่อผู้อ่านและสังคมอย่างยิ่งหากระบบการค้าผูกขาดเข้ามาควบคุมมากเกินไป ระบบการค้าผูกขาด (โดยเฉพาะรูปแบบธุรกิจลูกโซ่และรูปแบบธุรกิจข้ามสื่อ) สามารถทำให้เกิด *เสดจ์การในการรายงานข่าว* ขึ้นในหนังสือพิมพ์ในเครือได้โดยไม่มีผู้ใดจะยับยั้งได้เลย

### 3. อิทธิพลจากแหล่งข่าว

เรื่องราวที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับแต่ละวันนั้น ได้มาจากแหล่งข่าวหลายต่อหลายแหล่งด้วยกัน ทั้งแหล่งข่าวที่เป็นสถานที่และโดยเฉพาะแหล่งข่าวที่เป็นบุคคลแต่ละครั้งที่ออกไปทำข่าว ผู้สื่อข่าวจะพบปะพูดคุยกับบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่สามารถให้ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณค่าข่าวเสมอ แหล่งข่าวเหล่านี้ในที่สุดจะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้สื่อข่าวมากจนสามารถสร้างอิทธิพลต่อการเสนอเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ได้โดยหนังสือพิมพ์ไม่รู้สึกระแวงสงสัย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารบางอย่างที่หนังสือพิมพ์ได้รับจากแหล่งข่าวนั้นบางครั้งอาจถูกปิดบัง (suppress) บางส่วนหรือถูกบิดเบือน (distort) ไป ยิ่งถ้าแหล่งข่าวนั้นมีอคติต่อบุคคลหรือเหตุการณ์ที่ตกเป็นข่าวด้วยแล้ว เนื้อหาที่หนังสือพิมพ์นำเสนอต่อผู้อ่านก็ยิ่งจะขาดความเป็น *ประวิสัย* (Objectivity) ไปได้ง่าย ๆ เหมือนกัน

การควบคุมจากแหล่งข่าวอีกลักษณะหนึ่งซึ่งทำให้หนังสือพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมโดยสิ้นเชิงหรือเกือบจะโดยสิ้นเชิงก็คือ การควบคุมจากแหล่งข่าวประเภทสิ่งตีพิมพ์ที่มาในรูปแบบของข่าวแจกและแถลงการณ์เพื่อใช้ในการโฆษณาชวนเชื่อของรัฐบาลที่เรียกว่า handouts และที่มาในรูปแบบของข่าวแจกเพื่อใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ขององค์กรเองและของรัฐบาลที่เรียกว่า press releases

ทั้ง handouts และ press releases นี้ รัฐบาลและองค์กรเอกชนมักใช้เป็นเครื่องมือประกาศนโยบาย โครงการ และกิจกรรมใหม่ๆ รวมทั้งใช้เผยแพร่ความสำเร็จขององค์กร เผยแพร่ข้อเท็จจริงบางประการ ที่สำคัญคือเป็นเครื่องมือสร้างอิทธิพลด้านข้อมูลข่าวสารต่อเหตุการณ์ที่กำลังอุบัติขึ้นเป็นข่าวในขณะนั้นด้วย เหตุนี้ รูปแบบและเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารที่แหล่งข่าวดังกล่าวนำเสนอต่อผู้อ่านผ่านทางหนังสือพิมพ์จึงมักถูกอคติ (bias) ของผู้สร้างแหล่งข่าวนี้ควบคุมเอาไว้ให้เสนอแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ผลเสียที่ตามมาจึงตกอยู่กับประชาชนผู้อ่านซึ่งจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ไม่ครบถ้วน หรือไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง

### 4. อิทธิพลจากรัฐบาล

ในการปกครองประเทศไม่ว่าจะอยู่ในระบอบใดก็ตาม สิทธิประการหนึ่งที่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองควรต้องได้รับคือสิทธิในการรับรู้ ซึ่งรัฐบาลของประเทศนั้นไม่ควรใช้อำนาจกีดกัน ประชาชนของแต่ละประเทศมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับรู้ว่า ผู้ปกครองประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนตามที่ได้อำนาจไว้กับประชาชนแล้วหรือไม่ ในการนี้ หนังสือพิมพ์จะเป็นผู้บำเพ็ญกรณียกิจเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลไปให้ประชาชนทราบ เหตุนี้ หนังสือพิมพ์กับรัฐบาลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจึงมักเกิดความไม่ลงรอยกัน

เสมอ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายสวนทางกัน กล่าวคือ ในขณะที่หนังสือพิมพ์พยายามขุดคุ้ยข้อเท็จจริงออกมาเสนอต่อประชาชน รัฐบาลก็พยายามทุกวิถีทางที่จะเก็บงำข้อเท็จจริงบางอย่างที่ประชาชนควรรับรู้เอาไว้เป็นความลับ พร้อมๆ กันนั้น รัฐบาลก็เพียรพยายามที่จะแผ่อำนาจหรืออิทธิพลเข้าครอบงำหนังสือพิมพ์เพื่อให้หนังสือพิมพ์ดำเนินการเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลด้วย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนักหนังสือพิมพ์อาวุโสได้ชี้สาเหตุที่รัฐบาลของแต่ละประเทศพยายามจะแผ่อำนาจหรืออิทธิพลเข้ามาครอบงำหนังสือพิมพ์ว่า (คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., 2523:87-89 อ้างใน สิทธิพิชญ์ ชันสุวรรณ น.71)

“ประการแรก หนังสือพิมพ์มีหน้าที่เสนอข่าวตามความจริง ไม่ว่าจะข่าวนั้นจะเป็นข่าวดีหรือข่าวร้าย รวมทั้งข่าวการบริหารงานผิดพลาดในบางครั้งของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมักจะวิตกไม่ยอมให้หนังสือพิมพ์เสนอสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นผลเสียต่อรัฐบาล จึงใช้วิธีปิดปากหนังสือพิมพ์เสีย ส่วนสาเหตุประการหลังก็คือ เพราะหนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือที่สามารถสะท้อนให้เห็นมติมหาชนในกรณีต่างๆ ได้ยังสามารถกำหนดมติมหาชน ทำให้คนเชื่อคล้อยตามได้...”

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหนังสือพิมพ์กับรัฐบาลอันเกิดจากการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เพื่อสนองสิทธิในการรับรู้แก่สาธารณชนนั้น ถ้าหากเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและหนังสือพิมพ์มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจพอที่จะเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่จะขจัดความขัดแย้งในศาลสถิตย์ยุติธรรม นั่นคือใช้กฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่ถ้าเป็นประเทศประชาธิปไตยที่รัฐบาลพยายามใช้อำนาจเผด็จการในการแทรกแซง รัฐบาลมักเข้าควบคุมหนังสือพิมพ์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ออกใบอนุญาตดำเนินธุรกิจหนังสือพิมพ์ ออกกฎหมายพิเศษจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจข่าวหนังสือพิมพ์ รวมทั้งสั่งปิดหนังสือพิมพ์ที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วย

ยังมีวิธีการอื่นๆ ที่รัฐบาลต่างๆ ใช้แผ่อำนาจหรืออิทธิพลให้หนังสือพิมพ์เกรงกลัว “.....เช่น ออกหนังสือพิมพ์เอง ซื้อหนังสือพิมพ์และนักข่าวให้เป็นพวกพ้องของตน หรือใช้อำนาจตามกฎหมาย อำนาจตามกฎหมายมีไม่พอก็เพิ่มอำนาจตามกฎหมายให้แก่ตนอีก เพื่อจะควบคุมหนังสือพิมพ์ให้เกรงกลัว หรือถ้าหากว่าอำนาจตามกฎหมายนั้นใช้ไม่สะดวก ก็ใช้อำนาจนอกกฎหมาย เป็นต้นว่า เคนขบวนเข้าไปทุบแท่นพิมพ์บ้าง อะไบบ้าง ก็น่ากลัวยิ่งกว่ากฎหมายขึ้นไปอีก.....” (คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., เพิ่งอ้างใน สิทธิพิชญ์ ชันสุวรรณ)



จะเห็นว่าความพยายามของรัฐบาลที่จะใช้สิทธิพลเข้าควบคุมหนังสือพิมพ์จะปฏิบัติเป็น 2 ลักษณะ คือ ใช้สิทธิพล ควบคุมหนังสือพิมพ์ก่อนการตีพิมพ์ (prior restraint) อาทิ การออกใบอนุญาตดำเนินงานหนังสือพิมพ์ดังเช่นที่รัฐอำนาจนิยมเคยปฏิบัติมา กับใช้สิทธิพล ควบคุมหนังสือพิมพ์หลังการตีพิมพ์ (post restraint) โดยการประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการควบคุมจากรัฐบาลนั้น มักเปลี่ยนแปลงไปในทางที่อาจผ่อนคลายลงหรือเข้มงวดขึ้นตามแต่รัฐบาลและสภาวะทางการเมืองของประเทศนั้นๆ จะแปรเปลี่ยนไปอย่างไร แต่ไม่ว่ารัฐบาลเข้ามาควบคุมหนังสือพิมพ์รูปแบบใดก็ตาม หากเป็นการควบคุมที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรมแล้ว ถือว่าเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อหลักการแห่งเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ทั้งสิ้น นอกจากนั้นเหยื่อที่จะเข้ามารับเคราะห์จากการเข้ามาควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลนั้นก็หาใช่มีแต่หนังสือพิมพ์เท่านั้นที่ถูกจำกัดเสรีภาพ หากแต่ยังรวมไปถึงประชาชนผู้รับข่าวสารซึ่งไม่มีโอกาสทราบเลยว่า ข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหลังการถูกจำกัดเสรีภาพตีพิมพ์ข่าวของหนังสือพิมพ์นั้นมีว่าอย่างไร และการที่ข้อเท็จจริงนั้นถูกควบคุมปิดบังเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสาธารณชนในทางที่เลวร้ายลงเพียงใด

##### 5. อิทธิพลจากนโยบายของเจ้าของหนังสือพิมพ์

คุณสมบัติสำคัญของผู้เป็นเจ้าของธุรกิจใดๆ ก็คือ ผู้นั้นต้องมีเงินมากพอที่จะดำเนินธุรกิจได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือมีอำนาจว่าจ้างหรือไล่ออก ให้รางวัลชมเชยหรือลงโทษออกคำสั่งให้ทำหรือห้ามไม่ให้ทำ เจ้าของหนังสือพิมพ์ก็เช่นกัน คุณสมบัติเหล่านี้ทำให้เจ้าของสามารถควบคุมเนื้อหาทั้งหมดของหนังสือพิมพ์เอาไว้ในมือได้เท่าที่ต้องการจะควบคุม ทั้งนี้เพื่อให้หนังสือพิมพ์นั้นสนองประโยชน์ทางเศรษฐกิจขององค์กร รวมทั้งสนองความชอบและความไม่ชอบส่วนตัวและความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองของเจ้าของหนังสือพิมพ์ ด้วยเหตุนี้ ข่าวบางข่าวเกี่ยวกับผู้ลงโฆษณาหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือเพื่อนฝูงญาติสนิทและพรรคการเมืองหรือกลุ่มพลังการเมืองซึ่งเป็นที่ขึ้นของศรัทธาของหนังสือพิมพ์จึงอาจได้รับการนำเสนอเพื่อยกย่องชมเชย หรือถนอมออกเพื่อป้องกันความอับอายตามแต่คำบงการของเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้

การควบคุมหนังสือพิมพ์จากเจ้าของหนังสือพิมพ์นี้ นับว่ามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติภาระหน้าที่ตามบทบาทของการเป็นผู้แจ้งข่าวสาร (informer) ของหนังสือพิมพ์อย่างยิ่ง เนื่องจากเจ้าของสามารถใช้อิทธิพลส่วนตัวสั่งการให้หนังสือพิมพ์ปิดกั้นหรือเผยแพร่ข่าวสารไปยังผู้อ่าน และยิ่งถ้าหากเจ้าของใช้สิทธิพลควบคุมการคัดเลือกเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ให้สนองความเชื่อมั่นในอุดมการณ์

ทางการเมืองของคนด้วยแล้วก็นับว่าเป็นเรื่องอันตรายที่สุด เพราะข่าวสารด้านการเมืองอาจถูกบิดเบือน (distort) จนประชาชนไม่สามารถนำไปใช้วินิจฉัยเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้เลย

#### 6. อิทธิพลจากสาธารณชนผู้อ่าน

หนังสือพิมพ์เป็นสินค้าที่ต้องอาศัยผู้ซื้อซื้อมากกว่าสื่อมวลชนประเภทอื่นๆ และแม้ว่ารายได้หลักของหนังสือพิมพ์จะมาจากการขายพื้นที่โฆษณาก็ตาม แต่ถ้าหากหนังสือพิมพ์ไม่เป็นที่นิยมของผู้อ่าน ไม่มีใครสนับสนุนซื้อหนังสือพิมพ์นั้นมาอ่านแล้ว ก็ไม่มีผู้ลงโฆษณาสินค้าคนใดต้องการจะนำสินค้าของเขามาลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้อ่านนิยมอ่านหนังสือพิมพ์ย่อมมีผลให้ผู้อ่านต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมคุณภาพและแนวทางการเสนอเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ด้วยการเสนอคำแนะนำ ดี ชม ผ่านทางจดหมายผู้อ่านถึงบรรณาธิการ (Letters-to-the-Editor) ด้วย

#### 7. อิทธิพลจากหนังสือพิมพ์เอง

โดยปกติหนังสือพิมพ์ทั่วไปต้องรับผิดชอบการใช้สิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ทางกฎหมายอันเป็นกติกากการอยู่ร่วมกัน โดยสันติของประเทศหลายต่อหลายฉบับ ทว่า ข่าวบางข่าวนั้นแม้จะไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้ว่า ตามกฎหมายแล้วหนังสือพิมพ์มีสิทธิและเสรีภาพที่จะรายงานและตีพิมพ์เผยแพร่เพื่อสนองสิทธิการรับรู้ของผู้อ่านได้ก็ตามแต่ข่าวดังกล่าวนั้นหากได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ไปสู่ผู้อ่านโดยที่หนังสือพิมพ์มิได้ใช้วิจารณญาณในการคัดสรรข้อมูลข่าวและไม่ได้ไต่ตรองถึงวิธีการนำเสนอที่เหมาะสมควรให้รอบคอบแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศและสภาวะจิตใจของผู้เคราะห์ร้ายที่ตกเป็นข่าว หรือต่อญาติมิตรของผู้เคราะห์ร้าย หรือกระทบต่อความรู้สึกของสาธารณชนในสังคมได้ ในกรณีเช่นนี้จึงมักก่อให้เกิดคำถามจากสาธารณชนติดตามมาว่า หนังสือพิมพ์สมควรจะตีพิมพ์อุบัติการณ์และภาพข่าวบางภาพหรือไม่ และด้วยเหตุนี้ สาธารณชนโดยทั่วไปจึงเรียกร้องให้หนังสือพิมพ์ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผู้อ่านและสังคม ไม่เพียงแต่ในทางกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องรับผิดชอบต่อจริยธรรมโดยใช้วิจารณญาณและจิตสำนึกอันดีงาม ควบคุมตนเอง (self control) ขณะปฏิบัติภาระหน้าที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารและนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสมด้วยอีกทางหนึ่ง

## แนวคิดเกี่ยวกับแหล่งข่าว

แหล่งข่าว (News Source) คือที่มาของข่าว<sup>14</sup> เปรียบเสมือนกระแสน้ำที่ต้องมีต้นน้ำ ข่าวนางข่าวอาจรวบรวมข้อมูลข่าวมาจากแหล่งข่าวเพียงแหล่งเดียว เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์หรือ โฆษกขององค์กรหนึ่งเปิดประชุมแถลงข่าว (press conference) แก่ผู้สื่อข่าวโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ผู้สื่อข่าวเพียงผู้เดียว แต่ข่าวนางข่าวอาจได้ข้อมูลข่าวมาจากแหล่งข่าวหลายแหล่งข่าวปนเปกันในเรื่องข่าวนั้น

แหล่งข่าวมีความสำคัญต่อการสื่อข่าวมาก เนื่องจากแหล่งข่าวช่วยให้ผู้อ่านซึ่งกำลังอ่านข่าวอยู่นั้นสามารถประเมินความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวที่ได้อ่านจากแหล่งข่าวที่ปรากฏโดยเฉพาะในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสองฝ่าย แหล่งข่าวจะทำให้ผู้อ่านแยกแยะและตัดสินใจได้ว่าความคิดเห็นที่แสดงออกมาของฝ่ายใดเป็นความคิดเห็นที่ผู้อ่านควรรับฟัง นอกจากนี้ยังทำให้ผู้อ่านแน่ใจได้ว่า ข้อเท็จจริงที่เป็นรายละเอียดในข่าวแต่ละข่าวนั้นเป็นรายละเอียดซึ่งผู้ข่าวมิได้สร้างขึ้นเองหรือมิใช่เป็นความคิดเห็นของผู้ข่าวที่สอดแทรกลงไป ในข่าวด้วยเหตุนี้ ข้อเท็จจริงในข่าวแต่ละข่าวจึงต้องสามารถสาวไปถึงแหล่งข่าวได้

## ชนิดของแหล่งข่าว

หนังสือพิมพ์รายวันแต่ละฉบับจะได้รับการป้อนข้อมูลข่าวจากแหล่งข่าวหลายต่อหลายแหล่งด้วยกัน ดังนั้นการแบ่งชนิดของแหล่งข่าวจึงอาจแบ่งได้ตามลักษณะที่มาของข้อมูลข่าว คือ

1. แหล่งข่าวประจำ (Beat) แหล่งข่าวประจำซึ่งเรียกตามภาษาของหนังสือพิมพ์ว่า บีท หมายถึง บุคคล (an individual) หรือ สถานที่ (place) ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวที่ผู้ข่าวได้รับมอบหมายจากบรรณาธิการให้ไปติดต่ออยู่เป็นประจำทุกวัน ทุกสัปดาห์ หรือเป็นระยะๆ (Crump, 1974:115) แหล่งข่าวประจำนี้ส่วนใหญ่จะเป็นสถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจและบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของสถานที่ราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จึงเรียกแหล่งข่าวประจำนี้อีกอย่างหนึ่งว่า แหล่งข่าวส่วนราชการ (Official News Source)

แหล่งข่าวประจำประจำ ถือเป็นแหล่งข่าวที่สำคัญที่หนังสือพิมพ์จะละเลยมิได้ ต้องจัดผู้สื่อข่าวให้ไปอยู่ประจำเพื่อให้แน่ใจว่า หากเกิดอุบัติเหตุสำคัญมีคุณค่าข่าวขึ้นแล้ว อุบัติการณ์เหล่านั้นจะไม่สามารถเล็ดรอดสายตาของผู้ข่าวที่ประจำอยู่ ณ แหล่งข่าวนั้นไปได้ เนื่องจากอุบัติเหตุ

<sup>14</sup> สิริทิพย์ อ่างแล้ว น. 114-116.

การณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ณ แหล่งข่าวประจำมักเป็นเหตุการณ์ที่มีองค์ประกอบที่มีคุณค่าข่าวสูง ไม่ว่าจะเป็นด้านความมีชื่อเสียง ความใกล้ชิด ความทันต่อเวลา ความขัดแย้ง ผลกระทบ รวมทั้งองค์ประกอบในด้านบุคลิกของสื่อมวลชนด้วย

ตัวอย่างแหล่งข่าวประจำของหนังสือพิมพ์ไทย ได้แก่ ทำเนียบรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รัฐสภา สถานีตำรวจ ศาลและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับข่าวแต่ละชนิดซึ่งเป็นแหล่งข่าวประจำที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนแหล่งข่าวประจำที่อยู่ในจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านต่างๆ ที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แหล่งข่าวภูมิภาค มีจังหวัด อำเภอ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ และบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานที่เหล่านั้น ฯลฯ

2. แหล่งข่าวพิเศษ (Volunteer) นอกจากจะได้ข้อมูลข่าวจากแหล่งข่าวประจำแล้ว หนังสือพิมพ์ยังรวบรวมข้อมูลข่าวที่มีคุณค่าข่าวสูงได้อีกไม่น้อยจากแหล่งข่าวที่เรียกว่า แหล่งข่าวพิเศษ แหล่งข่าวที่วันนี้อาจมาในรูปของผู้ที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกับผู้สื่อข่าวเป็นส่วนตัว อาทิ นักการเมืองหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้กระทั่งอาจเป็นผู้ที่เป็นแหล่งข่าวประจำของผู้สื่อข่าวอยู่แล้ว แต่ด้วยเหตุผลบางประการ เช่น เกรงว่าจะได้รับอันตรายถ้าเปิดเผยชื่อและคุณลักษณะ (identification) ของตนในข่าว จึงขอร้องให้ผู้สื่อข่าวปกปิดชื่อและคุณลักษณะของตนเอาไว้ไม่ให้ระบุในข่าว

3. แหล่งข่าวจากองค์กรข่าว (News Syndicate) องค์กรข่าวซึ่งอยู่ในประเทศและต่างประเทศที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการขายข่าวให้แก่ลูกค้าสมาชิกรวมทั้งหนังสือพิมพ์นั้น ถือเป็นแหล่งข่าวสำคัญอีกแหล่งหนึ่งของหนังสือพิมพ์ องค์กรข่าวนี้นี้เรียกกันว่า สำนักข่าว (News Agency) มีทั้งที่เป็นสำนักข่าวของรัฐและสำนักข่าวเอกชน ซึ่งสำนักข่าวของรัฐส่วนใหญ่จะดำเนินงานในรูปแบบของสำนักข่าวแห่งชาติ (National News Agency) ซึ่งมักเป็นสำนักข่าวของประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นต้องการควบคุมการเผยแพร่ข่าวสารไปสู่ประชาชน โดยไม่ต้องการให้ผ่านสื่อของเอกชน

4. แหล่งข่าวที่เป็นสิ่งตีพิมพ์ (Publication) แหล่งข่าวนี้อาจเป็นประกาศ ใบปลิว แถลงการณ์ หรืออาจเป็นนิตยสาร วารสาร หนังสือยก ที่เสนอเรื่องราวที่น่าสนใจและมีคุณค่าข่าวสูง รวมทั้งเอกสารที่พิมพ์เผยแพร่การค้นคว้าทางวิชาการ และข่าวแจกที่องค์กรประชาสัมพันธ์ของรัฐและเอกชนส่งมาให้หนังสือพิมพ์เสนอเป็นข่าวเพื่อประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานขององค์กรของตน

นอกเหนือจากปัจจัยข้างต้นแล้วลักษณะของวัฒนธรรมไทยถือได้ว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่สนับสนุนว่าอาจจะมีอิทธิพลต่อการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของนักข่าวก็คือ

## ลักษณะของวัฒนธรรมไทยโดยทั่วไป<sup>15</sup>

ถือได้ว่าสังคมไทยนั้นเป็นสังคมที่มีลักษณะเฉพาะตน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ในการปกครองตลอดจนวัฒนธรรมและค่านิยมต่างๆ ของประชาชนที่ได้รับอิทธิพลมาจากชนบประเพณี ศาสนา ความคิด ความเชื่อต่างๆ ซึ่งลักษณะของวัฒนธรรมในสังคมไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะพิเศษดังต่อไปนี้

1. ความเป็นตัวของตัวเองหรือปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) หรือเรียกว่ามีลักษณะเป็น “อัตตนิยม” คือ ความถือตนเองเป็นใหญ่

ระบบวัฒนธรรมของไทยจะมีลักษณะของการให้ความสำคัญกับตัวบุคคลเป็นหลัก สำหรับในกรณีที่ต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นนั้น ลักษณะของวัฒนธรรมไทยจะมีลักษณะของความผูกพันทางใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วัฒนธรรมไทยจะเน้น “ตัวของตัวเอง” และ “จิตใจ” เป็นสำคัญในการประพฤติปฏิบัติในการดำเนินชีวิตในสังคม ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมที่แสดงออกมานั้น มุ่งที่จะตอบสนองความต้องการต่างๆ ของตนเป็นสำคัญ โดยไม่มีการเคารพระเบียบ กฎเกณฑ์และกฎหมายของบ้านเมืองเท่าที่ควร

2. การนับถือบุคคล (Personalism)

ค่านิยมเรื่องการนับถือบุคคลนี้หมายความว่า คนไทยเราถือว่าคนมีความสำคัญที่สุดทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือคนเป็นสำคัญ ถ้าไม่มีคนเสียแล้วทุกอย่างก็ปราศจากความหมาย คนหรือตัวเรา (Ego or Self) ย่อมสำคัญที่สุด นอกจากนี้คนไทยยังมีค่านิยมที่ว่า การที่ตนจะอยู่รอดและดำรงชีพอยู่ได้อย่างสุขสบายนั้น เราจะต้องยอมรับรู้ถึงความสำคัญของบุคคลอื่นด้วย โดยเฉพาะบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตน เพราะบุคคลเหล่านี้ อาจให้คุณให้โทษแก่ตนได้ โดยเฉพาะการทำให้ผู้อื่นรัก เมตตา บูชาหรือให้การส่งเสริมคนก็จะเป็นอยู่อย่างสุขสบาย มีสถานภาพทางสังคมที่สูงขึ้น ซึ่งก็ย่อมจะมีโอกาสได้แสวงหากำไรชีวิตได้มากขึ้นด้วย และด้วยแนวคิดหรือค่านิยมเช่นนี้ ทำให้พฤติกรรมทางสังคมต่างๆ ของคนไทยมุ่งส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลต่างๆ มากยิ่งกว่าการแสวงหาความสำเร็จจากการงานโดยตรง

3. การเคารพอาวุโส (Seniority) และยอมรับอำนาจบารมี

คนไทยนิยมแสดงความอ่อนน้อมและให้ความเคารพต่อผู้อาวุโสและบุคคลที่มีอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นไปตามแบบประเพณีซึ่งแสดงถึงฐานะสูงต่ำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง การแสดงออกในสรรพนามชนิดต่างๆ ที่ใช้เรียกแทนชื่อบุคคล เช่น ท่าน เจ้านาย ลูกน้อง เป็นต้น

<sup>15</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน. วัฒนธรรมกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2532.

นักวิชาการหลายท่าน อาทิ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สมบัติ วงศ์ศรีรัตน์ และ William J. Siffin ให้ทรรศนะลักษณะของคนไทยว่า นอกจากจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ยังเป็นผลจากอิทธิพลของการอบรมเลี้ยงดูในครอบครัวของสังคมไทยซึ่งได้รับการปลูกฝังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน

การอบรมเลี้ยงดูในครอบครัวไทยเน้นเรื่องการเคารพเชื่อฟังกันตามลำดับอาวุโส ซึ่งประเพณีไทยถือเรื่องอาวุโสเป็นเรื่องสำคัญมาก ผู้มีอาวุโสน้อยกว่าพึงเคารพเชื่อฟังผู้มีอาวุโสมากที่สุด ทุกคนต้องเคารพเชื่อฟังพ่อแม่และน้องต้องเคารพเชื่อฟังพี่ เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคลิกภาพและค่านิยมของบุคคลเมื่อทำงานในวงราชการหรือวงธุรกิจก็ตาม มักจะยึดถือเรื่องอาวุโสมากกว่าคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผลให้คนไทยขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่ชอบแสดงความคิดเห็น เพราะเราไม่ได้มีการส่งเสริมกันมาตั้งแต่ในระดับครอบครัว

ลักษณะของการเคารพอาวุโสและการเคารพยกย่องหรือนิยามอำนาจของคนไทยนี้ ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการทำงานจากเบื้องบน หรือ Authoritarian ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ประชาชนกับข้าราชการ โดยบุคคลที่อยู่ในฐานะต่ำกว่าจะเชื่อฟังและเกรงกลัวผู้ที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่าเสมอ ดังนั้น การออกความคิดเห็นในการสั่งการหรือการทำงาน ทั้งในสถาบันราชการและเอกชน จึงมักจะมาจากบุคคลที่อยู่ในฐานะและตำแหน่งที่สูงกว่าหรืออาวุโสกว่าเป็นส่วนใหญ่ และได้รับการปฏิบัติอยู่ในสังคมเป็นเวลานานจนกลายเป็นวัฒนธรรมประเพณีและนิสัยของคนไทย

#### 4. ความเชื่อในการสะสมกรรมดี (Merit accumulation)

คนไทยส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธที่มีค่านิยมเด่นเรื่องความเชื่อในบุญกรรมหรือกฎแห่งกรรม ซึ่งถือว่าเป็นแนวปรัชญาทางพุทธศาสนา ดังวลีว่า “ ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ” ความดีก็คือการกระทำทุกอย่างที่ไม่ก่อความทุกข์หรือความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่นทั้งทางกายและทางใจ ซึ่งถือว่าเป็นบุญอย่างหนึ่ง ส่วนการทำชั่วถือว่าเป็นบาป ผลของการกระทำต่างๆ (กรรม) ทั้งดีและชั่วจะติดตัวไปทั้งชาตินี้และชาติหน้า คนไทยเชื่อว่าคนที่สะสมบุญหรือทำความดีไว้มากย่อมจะได้รับผลบุญหรืออยู่ในภาวะที่เป็นสุขมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมในชาติต่อไป ความเชื่อดังกล่าวทำให้คนไทยยอมรับความสำเร็จและการมีอำนาจว่ามีเหตุผลเป็นไปตามกรรม และตามคุณแห่งบุญและบาปเป็นสำคัญ ความสามารถของบุคคลเป็นองค์ประกอบที่รองลงมา

#### 5. ค่านิยมเรื่องความรักสนุก (Fun-loving)

คนไทยมองชีวิตในแง่ความสวยงาม การกลมกลืน และการหาความสุขจากโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับคนตะวันตก ซึ่งมักจะมองชีวิตในแง่ความขัดแย้งระหว่างอำนาจฝ่ายต่ำในร่างกายมนุษย์

กับอำนาจฝ่ายสูง ได้แก่ ศีลธรรม และความรู้สึกรับผิดชอบในใจ คนไทยจึงไม่มีความรู้สึกขัดแย้งในใจเกี่ยวกับการปล่อยตนเองในการหาความสำราญเพราะถือว่าเป็นธรรมชาติของมนุษย์

สำหรับค่านิยมที่ส่งเสริมค่านิยมในเรื่องรักความสนุกของคนไทยก็คือ ความไม่ชอบทำงานหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่ต้องใช้สมองคิดอย่างลึกซึ้ง และงานที่ต้องใช้กำลังร่างกายหรือแรงงานอย่างหนักแล้ว คนไทยมักจะหลีกเลี่ยง ถ้าเป็นงานที่เกี่ยวกับความสนุกสนานรื่นเริงต่างๆ เช่น งานเลี้ยง หรืองานบันเทิงต่างๆ คนไทยมักจะทำอย่างเต็มที่โดยไม่คำนึงถึงความเหน็ดเหนื่อยหรือความสิ้นเปลืองหรือความประหยัด

#### 6. เกรงใจ ไม่ชอบขัดใจใครและไม่ชอบขัดแย้ง

วัฒนธรรมเกรงใจของคนไทยเป็นผลมาจากอิทธิพลจากการที่สังคมไทยเป็นสังคมที่นับถือบุคคลเป็นสำคัญ การปฏิบัติต่อคนอื่นในสังคมไทยจึงมุ่งเน้นที่จะรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างตนกับบุคคลอื่นไว้มากกว่า โดยเฉพาะกับบุคคลที่ตนรู้จักหรือสนิทสนมด้วย ดังนั้นจึงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะทำลายความรู้สึกของผู้อื่น ซึ่งรวมไปถึงการไม่ชอบซักถามด้วย สาเหตุอาจเกิดจากความเกรงใจหรือกลัวเสียหน้า ดังคำพังเพยที่ “พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง”

#### 7. วัฒนธรรมอุปถัมภ์

เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่นักประวัติศาสตร์ นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาไทยและต่างประเทศว่า ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในสังคมไทยในปัจจุบันนั้นมีรากฐานที่มาจากระบบไพร่ที่มีอยู่ในสังคมไทยเดิม

ฐานันดรไพร่ เป็นระบบความสัมพันธ์สองฝ่าย คือ ของมูลนายกับไพร่ซึ่งเป็นข้าทาสบริวาร อันเป็นผลมาจากระบบศักดินาที่พระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงนำมาใช้แทนการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัย ความสัมพันธ์ระหว่างมูลนาย-ไพร่ ในระบบอุปถัมภ์นี้ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ ได้อธิบายไว้ว่า<sup>16</sup>

“ คำกล่าวที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างสองอย่างในชีวิตคนไทยได้แก่คำว่า “ สูง ” กับ “ ต่ำ ” เด็กไทยจะถูกสั่งสอนแต่เด็ก “ ให้รู้จักที่สูงที่ต่ำ ” ถ้าเป็นร่างกายก็แบ่งแยกระหว่างศรีษะกับเท้า ในความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นการแบ่งแยกระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อย เมื่อเปรียบกับเด็ก ผู้ใหญ่

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542 น.158-159.

หมายถึงคนที่โตแล้ว เมื่อเปรียบกับผู้น้อย ผู้ใหญ่หมายถึง ผู้สูงกว่าหรือเหนือกว่า ในระดับชาติ ความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับจำนวนศกคินา...

ความแตกต่างระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อยมีระบอบทั่วไปในสังคมไทย สารสำคัญคือ การพึ่งพากัน ในความเห็นของคนไทยผู้ใหญ่เปรียบเสมือนต้นไม้ที่มีร่มเงาให้ผู้น้อยได้พักพิงให้ชื่นใจ ภาพพจน์นี้เป็นสัญลักษณ์ของความมีบุญ เพราะพระเจ้าทรงตรัสรู้ภายใต้ร่มโพธิ์ คำว่า “ โพธิ์ ” เคยหมายถึงบุญที่ยิ่งใหญ่ดังวลีที่ว่า “ พึ่งบรมโพธิสมภาร ” (พึ่งบารมีพระเจ้าแผ่นดิน) ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้น้อย-ใหญ่ ผู้ใหญ่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองป้องกันและให้ความช่วยเหลือ...”

ความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ หรือผู้น้อยผู้ใหญ่ของสังคมไทยภายใต้ระบบไพร่เป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งได้มีการยกเลิกไปในปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการก็ยังคงฝังรากอยู่ในสังคมไทยจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในระบบราชการอันเป็นผลเนื่องมาจากลักษณะการปกครองแบบข้าราชการและระบบการแข่งขันมีความก้าวหน้าในชีวิตข้าราชการของขุนนางไทยในระบบราชการแต่เดิม ที่นอกจากจะถือเอาเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นใหญ่แล้ว การปฏิบัติงานของหน่วยงานก็เต็มไปด้วยการถือพวกพ้อง การมอบตำแหน่งหรือหน้าที่ใดๆ ก็พิจารณาถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นอันดับแรก ส่วนผลงานที่แท้จริงนั้นถือว่ามีความสำคัญรองลงมา

นอกเหนือจากปัจจัยข้างต้นแล้ว ข้อมูลจากแผนพัฒนาสี่สารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ระบุว่ารัฐได้มุ่งเน้นพัฒนาการใช้ประโยชน์จากการสื่อสารมวลชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในด้านบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อการพัฒนาจิตใจ การสนับสนุนสิทธิเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชนและประชาชน แต่อย่างไรก็ตามหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้สื่อมวลชนไทยไม่เอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคมเท่าที่ควรก็คือ การที่สื่อส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจการค้าและความบันเทิงเป็นสำคัญ<sup>17</sup>

<sup>17</sup> แผนพัฒนาสี่สารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคมเพื่อการพัฒนาคนและสังคม (พ.ศ. 2542-2551) .สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา.2542 น.2.



## 2. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายรับรองสิทธิของสื่อมวลชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะเป็นสิทธิปลีกย่อยของสิทธิในการรับรู้ (The Right to Know) อันหมายถึง สิทธิของปัจเจกชนที่จะรู้เกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ ที่เขามีส่วนเกี่ยวข้องและมีความสนใจ (ครุณี หิรัญรักษ์ : 2529)

สิทธิในการรับรู้ยังรวมถึงสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาล โดยสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือให้ประชาชนได้รับสิทธิดังกล่าวในทางปฏิบัติ (ปรัชญา เวสารัชช : 2531)

ดร.บุญเลิศ สุกดิลก ซึ่งเห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจะบรรลุจุดหมายได้ ต้องประกอบด้วย สิทธิในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในข่าวสาร (Right to access and participate) สิทธิในการพิทักษ์เรื่องส่วนตัว (Right of Privacy) และสิทธิของความรับผิดชอบ (Right of social responsibility) ซึ่งทั้งสามประการถือว่าเป็นเครื่องวัดคุณภาพของประชาชน สื่อมวลชน และความ เป็นประชาธิปไตยของประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>18</sup>

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็น “ อำนาจในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายให้แก่บุคคลเพื่อผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ ”<sup>19</sup> มาจากสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ซึ่งในอดีตนั้น ปัญหาระหว่าง “ สิทธิในการรับรู้ของสาธารณชน ” กับ “ ความจำเป็นในการปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการหรือการเก็บรักษาความลับของข้อมูลข่าวสาร ” ของรัฐเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจน้อยกว่าปัญหาระหว่าง “ เสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ” ของสื่อมวลชน กับ “ อำนาจในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร ” ของประชาชน (Freedom of the press และ Censorship) แต่ข้อเท็จจริงนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นข้อมูลหรือเป็นหนทางอันเป็นจุดมุ่งหมาย แต่สิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณาเป็นสิทธิในการแสดงออก (Right to expression) แต่สิทธิที่จะรู้ (Right to know) เป็นสิทธิในการได้รับ (เข้าถึง) ข่าวสาร

การที่บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นข้อมูล (หนทาง) ใน

<sup>18</sup> บุญเลิศ สุกดิลก. อ่างใน รัฐบาลใหม่กับนโยบายสื่อสารมวลชน สิทธิเสรีภาพทางข่าวสารของประชาชน เป็นไปได้หรือไม่, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

<sup>19</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง, วัชรวิไล ไซยสาร . สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ. พิมพ์ครั้งแรก : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, น. 2.

การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา (จุดมุ่งหมาย) ได้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิที่จะรู้เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการแสดงออก โดยซ่อนอยู่ในส่วนของสิทธิในการแสดงออกการพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา หากไม่มีสิทธิที่จะรู้ สิทธิในการแสดงออกก็จะไม่มีความหมาย

### แนวคิดและวิวัฒนาการของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

#### 1. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อให้มนุษยชนทั่วโลกได้รับความคุ้มครองในการที่จะดำรงตนเป็นมนุษย์ด้วยความเท่าเทียมกัน โดยการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของมนุษยชน จึงได้จัดทำเอกสารสำคัญที่ยอมรับสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน เรียกว่า กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission on Human Rights) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างเอกสารปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (Universal Declaration of Human Rights of 1948) ขึ้น และที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ลงมติยอมรับเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยประเทศไทยได้เป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อ ปี ค.ศ. 1946 และได้ร่วมลงนามยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่ได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ทั้งหมด 30 ข้อ โดย 19 ข้อ ได้กำหนดให้ทุกคนที่สิทธิและเสรีภาพแห่งความคิดเห็น และการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหารับและให้ข่าวสาร และให้ความคิดเห็น ไม่ว่าด้วยวิธีใด และไม่มีขอบเขตจำกัด ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

และในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการร่าง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ซึ่งได้รับรองผลของข้อมติ และลงนามในสัตยาบันหรือภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1966 โดยกติกา ๗ ข้อ 19 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการดังนี้

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
2. ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการที่จะแสวงหา รับ และกระจายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบ โดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยการพูด การเขียน หรือการพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะหรือสื่อประการอื่นตามประสงค์

ประเทศไทยในสมัยคณะรัฐมนตรี นำโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ร่วมลงนามเข้าเป็นภาคีใน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ดังกล่าวด้วย เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 โดยประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมและสนับสนุนกติกาฯ มาตลอด และในเวลาต่อมา ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “ หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ”

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (Public Participation) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประเทศ โดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐและกระบวนการบริหารราชการทุกชั้นตอนจึงต้องโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ประชาชนจึงต้องได้รับรู้ว่ารัฐใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์คุ้มค่ากับผลที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่

ดังนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็น “ หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ” ที่เป็นทั้ง “ สิทธิ ” และ “ กลไก ” ในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนเองได้ด้วยตนเอง และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังจะเป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลหรือระบบราชการด้วย เพราะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะทำให้รัฐบาลหรือระบบราชการได้รับความไว้วางใจและความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่เกื้อกูลต่อระบอบประชาธิปไตย และเป็น “ เครื่องชี้วัด ” ระดับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

3. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในฐานะเป็น “ สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ”

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะเป็น “ หลักสิทธิมนุษยชน ” และ “ หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ” รัฐธรรมนูญของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย จึงได้บัญญัติให้รับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 58 บัญญัติว่า

บุคคลย่อมได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสีย อันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ในรายงานเรื่อง กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (ธีรรัช ฒ นคร : 2536) กล่าวว่า การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนอกจากจะเป็นการรับรอง “สิทธิ” ขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรอง “เสรีภาพ” ในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณา และสื่อสารแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของราชการยังถือเป็นการรับรอง “สิทธิ” ของประชาชนในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ (โดยเฉพาะในการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบราชการประจำ) และเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานในด้านต่างๆ ของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ ในแง่ของ “กลไก” ในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรับตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การรับรอง “สิทธิ” ของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ยังถือว่าเป็นการสร้าง และมอบ “กลไก” ในการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐไว้ไว้กับประชาชน ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง

ในประเทศไทย สิทธิในการรับรู้และเสรีภาพในการข่าวสารได้ปรากฏขึ้นตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก (ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475) ซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณาไว้ในมาตราที่ 14

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารต่างๆ สิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารและคำชี้แจงของรัฐบาล สิทธิในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้ทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

นอกเหนือจากในรัฐธรรมนูญแล้วการให้เสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารจากรัฐยังได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อันมีที่มาจากผลการศึกษาปัญหาแล้วพบว่า...

1. ในปัจจุบัน สิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย เป็น “สิทธิ” ที่มีอยู่อย่างจำกัด (การพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่พึงเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบ จะขึ้นอยู่กับ คุณพินิจของส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งมักจะใช้ดุลพินิจในทางปฏิเสธ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมควรจะเปิดเผยได้หรือไม่ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่ถือว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะจำกัดเฉพาะ “ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะ” หรือ “เอกสารมหาชน” (ซึ่งอาจต้องมีการตีความเมื่อมีการโต้แย้ง) หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการเปิดเผยไว้เป็นวิธีการเฉพาะ เช่น เอกสารทะเบียนราษฎร (ผู้ที่ขอทราบข้อมูลจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เพราะถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล) หรือเอกสารจดหมายเหตุ (ซึ่งการเปิดเผยจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติกำหนด) หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ส่วนราชการต้องจัดทำเพื่อเผยแพร่ตามกฎหมาย (เช่น รายงานประจำปีของส่วนราชการ) หรือเพื่อการประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการ

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการ (แม้ว่า

ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จะได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการลดชั้นความลับหรือยกเลิกชั้นความลับไว้ เหตุผลในการลดหรือยกเลิกชั้นความลับตามระเบียบก็เพื่อลดภาระในการดูแลหรือเก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร มิใช่เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่เพิ่งเปิดเผยต่อสาธารณชนได้เมื่อถึงระยะเวลาอันควร)

3. การจัดเก็บหรือการจำแนกหมวดหมู่ของข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบริหารข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น ใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดหลักการและเหตุผลในการจัดทำร่างกฎหมายไว้ 3 ประการ<sup>20</sup> คือ

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบ ค้นคว้าหรือสำเนาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ นั่นคือ ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของชาติและข้อมูลที่เปิดเผยแล้วจะเป็นอันตรายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

2. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำ เก็บรักษาและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่างๆ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการจกวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ เก็บรักษาและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งให้มีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หนือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครอง “ สิทธิส่วนบุคคล “ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ

**สาระสำคัญบางประการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**

หากเปรียบเทียบระหว่าง สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

<sup>20</sup> เรือราชย์ ณ นคร.”กฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ: ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ...”, รัฐสภาสาร ปีที่ 42 ฉ.3 เดือนมีนาคม 2537.

พ.ศ. 2540<sup>21</sup> จะพบถึงความแตกต่างว่า สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่เพิ่มหลักประกันสิทธิของ ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการให้มั่นคงยิ่งขึ้นอีกขั้นหนึ่ง หลังจากประกาศใช้พระ ราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการไปแล้ว

อย่างไรก็ตามถ้าหากเปรียบเทียบสิทธิดังกล่าวของประชาชนระหว่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้วางกรอบของข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ไว้กว้างขวางกว่าข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น จะรวมทั้งข้อมูล ข่าวสารที่เป็นสาธารณะและไม่เป็นสาธารณะแต่จะต้องอยู่ในความครอบครองหรือในความดูแล ของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิของสาธารณชนเฉพาะแต่ข้อมูล ข่าวสารที่เป็นสาธารณะเท่านั้น

#### ประเภทของข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แบ่งประเภทข้อมูลข่าวสารของ ราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>22</sup>

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป ซึ่งได้แก่

ก) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา หรือโดย วิธีอื่นตามสมควร อันได้แก่<sup>23</sup>

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับ หน่วยงานของรัฐ

<sup>21</sup> ปราโมทย์ ประजनปัจจุบัน, “สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 27 กรกฎาคม – ธันวาคม 2544, หน้า 26.

<sup>22</sup> กิตติศักดิ์ ประกิต, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2541 หน้า 40-43.

<sup>23</sup> มาตรา 7.

- (4) มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด
- ข) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูซึ่งรวมถึงเอกสารประวัติศาสตร์ของหน่วยงานรัฐด้วยซึ่งได้แก่
- (2) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (3) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 (4)
- (4) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ
- (5) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน
- (6) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง
- (7) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (8) มติรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาด้วย
- (9) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
- ค) ข้อมูลข่าวสารอื่นๆ นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9
2. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่
- ง) ข้อมูลข่าวสารที่อาจเกิดความเสียหายแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 14
- จ) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามกฎหมายตามมาตรา 15 ซึ่งได้แก่กรณีต่อไปนี้
- (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ



- (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม
- (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว
- (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด
- (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร
- (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาดัดขยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น
- (7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ฉ) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งเป็นข้อมูลที่กฎหมายคุ้มครองโดยจะเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุที่กฎหมายกำหนดเป็นกรณีๆ ไปเท่านั้น<sup>24</sup>

#### หมายเหตุ

“ ข้อมูลข่าวสาร “ หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยการสื่อสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะจัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งซึ่งบันทึกไว้ปรากฏได้

“ ข้อมูลข่าวสารของราชการ “ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

<sup>24</sup> มาตรา 24.

“หน่วยงานของรัฐ “ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง

นอกจากการออกกฎหมายที่เอื้อให้นักข่าวได้รับข้อมูลได้อย่างเสรีแล้ว รัฐยังได้ปรับปรุงวิธีการที่จะให้ประชาชนทั่วไปรวมถึงนักข่าวได้เข้าถึงข้อมูลของหน่วยราชการประเภทต่างๆ ได้อย่างสะดวกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายได้อีกด้วย เช่น การให้บริการสอบถามข้อมูลส่วนราชการไทย (Thai Government Directory Services) ของสำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ (สบทร.)<sup>25</sup> ในเว็บไซต์ [www.gdir.gits.net.th](http://www.gdir.gits.net.th) ที่ให้บริการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับ

- ข้อมูลของหน่วยงานราชการ
- ข้อมูลของบุคลากรที่สังกัดในหน่วยงานราชการ
- ข้อมูลของเอกสารที่ต้องการเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ
- ข้อมูลของบริการที่ต้องการเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐได้ให้บริการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้เพิ่มความสะดวกในการค้นหาข้อมูลให้กับนักข่าวโดยไร้ข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่และเป็นการแก้ไขปัญหาให้นักข่าวในเรื่องของความทันสมัยของข้อมูลที่หน่วยงานราชการสามารถแก้ไขให้เป็นปัจจุบันได้ตลอดเวลา

ไม่เพียงแต่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนได้เข้าขูดข้อมูลได้ตามหลักการของสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานและเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ผ่านการให้บริการของสำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐได้อย่างสะดวกแล้ว ในร่าง พ.ร.บ. ที่สำคัญที่จะนำมาใช้บังคับอีกฉบับหนึ่งก็คือ ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล<sup>26</sup>

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลโดยทั่วไปและการเปิดเผยข้อมูลโดยเฉพาะเจาะจง อันเป็น บทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการเปิดเผยข้อมูลว่า จะทำการประมวลผลโดยการ

<sup>25</sup> [www.gits.net.th/services/gdir\\_services.html](http://www.gits.net.th/services/gdir_services.html).

<sup>26</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ....” เอกสารเผยแพร่ในงานสัมมนา “กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ” ระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม – 3 สิงหาคม 2544 . น.47.

จัดแจงไม่ได้ เว้นแต่ เป็นการใช้อ้างอิงข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการประมวลผลข้อมูลนั้น หรือเป็นการเปิดเผยข้อมูลตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือประกาศ ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ที่ออก ตามในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมถึงการเปิดเผยในขอบเขตของวิชาชีพหนังสือพิมพ์หรือการเขียน ข่าว เป็นต้น

### ปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ

แม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการผ่านทาง กฎหมายแล้ว แต่ด้วยสภาพแวดล้อมในการทำงานของหนังสือพิมพ์บางอย่างกลับเป็นปัจจัยที่ไม่เอื้อ ต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เช่นกัน

กันทิมา ณะโสภณ กล่าวว่า หลักเกณฑ์พื้นฐานของการนำเสนอในหน้าหนังสือพิมพ์ และนิตยสารคือ ต้องนำเสนอข้อมูลที่ใหม่และสด (กันทิมา ณะโสภณ, 2534) ทำให้นักหนังสือพิมพ์ต้องทำงานแข่งกับเวลาทั้งกับสื่อหนังสือพิมพ์ด้วยกันเองเพื่อให้ข่าวคนได้ถูกนำเสนอต่อผู้อ่าน ได้รวดเร็วที่สุดก่อนฉบับอื่นทำให้นักข่าวอาจมองข้ามไปในเรื่องน้ำหนักความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยมักจะมีกรรายงานข่าวชนิดที่อ้างว่า “จากแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้....” “เราได้รับรายงานว่า....” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข่าวประเภทนี้เป็นข่าวที่ไม่มีกรชี้แจงให้แจ่มแจ้ง ว่าข่าวนั้นได้มาจากใคร อย่างไร แต่อย่างไร ทำให้หนังสือพิมพ์มักถูกตำหนิอยู่เสมอว่าเขียนข่าวเลื่อนลอย หรือมีการนำเสนอข่าวที่ไม่เที่ยงตรง ขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งต้องทำให้นักข่าวต้องพยายามปรับกรรายงานข่าวของคนโดย ใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือมากขึ้น สามารถอ้างอิงได้โดยเฉพาะแหล่งข่าวที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมาจากหน่วยงานของทางราชการมากกว่ากรกล่าวลอยๆ

กวี บ้านไท<sup>27</sup> กล่าวว่า " วิเคราะห์จากตัวเลขสถิติของการใช้ข้อมูลข่าวสารจะพบว่า ข่า ราชการกับประชาชนทั่วไปใช้มากที่สุด นักข่าวใช้บ้างแต่ไม่มาก เวลาข่าราชการขอคู่มือจะง่าย กว่าประชาชนมาก เพราะมีการประนีประนอม ส่วนชาวบ้านมักจะถูกกีดกันและต้องเสียเวลา นี่เป็น อีกเหตุผลหนึ่งว่าทำไมนักข่าวไม่ค่อยใช้ พ.ร.บ. ข้อมูล เพราะไม่ทันใจกับเวลาเขียนข่าวส่งต้นฉบับ"

27 อ้างแล้ว.

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์<sup>28</sup> ได้ระบุว่า การไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานรัฐนั้นมีอยู่มากมาย แต่ที่สำคัญได้แก่

1. การไม่ยอมจัดข้อมูลข่าวสารพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาและจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบตามมาตรา 7 และ 9

แม้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้จัดพิมพ์ข้อมูลลงในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 และได้จัดห้องข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้เข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า ถ้าเป็นข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ และหน่วยงานของรัฐคิดว่าอ่อนไหวแล้ว และมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ยังมีหน่วยงานรัฐอีกเป็นจำนวนมากที่มีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะหน่วยงานสำคัญ อาทิ ธปท. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กรมบังคับคดี รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ

2. การดึงเรื่องเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตามมาตรา 11

ในมาตรา 11 นั้น บัญญัติไว้ว่า เมื่อประชาชนร้องขอข้อมูลข่าวสาร ให้หน่วยงานรัฐจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ในเวลาอันสมควร ซึ่งการบัญญัติไว้ว่า “เวลาอันควร” กลายเป็นช่องโหว่ที่สำคัญทำให้หน่วยงานของรัฐดึงเรื่องในการขอข้อมูลไว้เป็นเวลานาน

เหตุผลของความล่าช้าสำคัญประการหนึ่งในการจัดหาข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เนื่องจากการไม่กล้าตัดสินใจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสารในหน่วยงานนั้น แม้แต่หัวหน้าหน่วยงานระดับอธิบดีเองก็ไม่กล้าที่จะตัดสินใจหรือเลี้ยงที่จะตัดสินใจ แต่มักโยนภาระให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงาน ทั้งๆ ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงานมีหน้าที่ในการจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สามารถบริการแก่ประชาชนโดยสะดวกที่สุดและกำกับดูแลให้หน่วยงานปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>29</sup>

3. การอาศัยมาตรา 15 ในการตอบปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างไม่สมเหตุสมผล

หลักการสำคัญใน พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ นั้นกำหนดไว้อย่างชัดเจน “เปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวอยู่ในมาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 6

<sup>28</sup> ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์, การประชุมวิชาการและวิชาชีพหนังสือพิมพ์ครั้งที่ 3 ประจำปี 2543 เรื่อง “สื่อมวลชนกับธรรมาภิบาล”: ปัญหาในการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ 2543, หน้า 3-17.

<sup>29</sup> หนังสือของประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ นร.1311/47 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2541 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี.

อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า บทความนี้ได้เน้นที่คำว่า “อาจจะ” ไม่ใช่ “ต้อง” เปิดเผย เพราะแม้ข้อมูลจะเข้าข่ายข้อยกเว้นดังกล่าว หากเห็นว่า ประโยชน์ของสาธารณะยิ่งใหญ่มากกว่า แต่จาก ประสพการณ์แลข้อมูลที่ได้รับ หน่วยงานต่างๆ ไม่เพียงแต่ไม่ได้ใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักเหตุผลอย่าง รอบคอบแล้ว แม้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา 15 ก็จะถูกลากดึงให้เข้าหาข้อยก เว้นอย่างไม่สมเหตุสมผลอีกด้วย

การที่หน่วยงานรัฐมิได้ใช้ดุลพินิจอย่างถ่องแท้หรือรอบคอบในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน แต่ปฏิเสธทันทีโดยอ้างว่า เป็นเอกสารลับ หรือตั้งธงเอาไว้ล่วงหน้าว่า ข้อมูลประเภทนี้ไม่ต้องเปิดเผย มีตัวอย่างที่ชัดเจน คือ กรณีขอผลการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการ ที่คณะกรรมการวินัยได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไปแล้วก็ตามว่า เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ต้องเปิดเผยต่อผู้ถูกสอบสวน ทำให้เป็นการอย่างมากต่อคณะกรรมการวินัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร และ สขร.

ถ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของหน่วยงานรัฐได้ จะทำให้มีเรื่องค้างค้ำอยู่ใน คณะกรรมการวินัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมาก

#### 4. หน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย

เช่นในกรณี การที่ สื่อมวลชนขอให้ ปรส.เปิดเผย สัญญาซื้อขายสินทรัพย์ระหว่าง ปรส. กับบริษัท โกลด์แมน ซาคส์ (เอเชีย) ไฟแนนซ์ จำกัด เมื่อ เดือนมกราคม 2542 แต่ได้รับการ ปฏิเสธ จนคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ต้องยื่นคำขาดต่อองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ว่า “มีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งจงใจจะประวิงเวลาในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยซึ่งถือเป็น การจงใจฝ่าฝืน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการและฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งให้เปิดเผยข้อมูลภายใน 7 วันหรือนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภาไว้แล้ว” ซึ่งในที่สุด ปรส.จำต้องยอม เปิดเผยสัญญาขายทรัพย์สินดังกล่าว

สาเหตุที่หน่วยงานรัฐไม่ยอมปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร สามารถวิเคราะห์ สาเหตุได้ 3 ประการสำคัญ คือ

4.1 ทศนคติของราชการที่มัก ได้ยินเป็นสูตรสำเร็จว่า เอกสารของราชการ หรือเอกสารลับไม่สามารถให้ได้โดยไม่มี การพิจารณาที่เนื้อหาของข้อมูลว่าเป็นอย่างไร ยกเว้นผู้ที่ขอมีความ สนับสนุนส่วนตัว ดังนั้น จึงมีวลีที่ว่า “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น”

นอกจากนั้น ระบบราชการทำให้ข้าราชการแม้แต่ในระดับหัวหน้าหน่วยงาน อธิบดี ข้าราชการระดับสูง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีเองก็ไม่กล้าตัดสินใจ ไม่กล้ารับผิดชอบ ว่าข้อมูล

ชนิดไหนสามารถเปิดเผยได้หรือเป็นข้อมูลลับ เพราะเกรงว่าอาจถูกผู้บังคับบัญชาของโทษ และมักโยนภาระให้เป็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงาน

ทัศนคติที่แปลกอีกอย่างหนึ่งก็คือ สังคมไทยชอบการขอในลักษณะส่วนตัวมากกว่ากฎหมาย มีตัวอย่างว่า ผู้สื่อข่าวอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวขอเอกสารจากแหล่งข่าวได้ แต่เมื่อบอกว่า ขอใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือใช้กฎหมาย จะเกิดการตั้งป้อมขึ้นมาทันที อาจเป็นไปได้ว่า ผู้ถูกขอรู้อีกรู้สึกถูกบังคับด้วยกฎหมาย

4.2 ผู้ครอบครองข้อมูลรู้สึกว่าเป็นผู้มีอำนาจและใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างชัดเจน คือ ข้อมูลและเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกวดราคา ซึ่งพบการร้องเรียนเป็นประจำว่าหน่วยงานต่างๆ ไม่ยอมเปิดเผยรายละเอียดโดยเฉพาะหน่วยงานในต่างจังหวัดท้องถิ่น หรือแม้แต่ส่วนกลางเองก็มีเทคนิคในการประกาศเงื่อนไขล่าช้า การที่ปกปิดข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับทำให้เอกชนที่อยากรู้ข้อมูลต้องยอมที่จะจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อทราบข้อมูลดังกล่าว

4.3 ต้องการปกปิดความไม่ชอบมาพากลหรือการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ การที่มหาวิทยาลัยเกษตรไม่ยอมทำตามคำวินิจฉัยในการเปิดเผยคะแนน เพราะเกรงจะทราบว่ามีกรรับเด็กฝากซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกคนใหญ่คนโตซึ่งสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมในการสอบคัดเลือก

5. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร เช่น ป.ป.ช. ดังนั้นข้อมูลที่ได้จากการไต่สวนของ ป.ป.ช. จึงขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะมีมติเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ และเมื่อประชาชนไม่สามารถใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ตรวจสอบองค์กรเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ จะทำให้องค์กรอิสระเหล่านี้บิดเบือนการใช้อำนาจได้โดยง่ายหรือไม่

6. การวินิจฉัยและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและ สขร. ช้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสาเหตุในข้อนี้เกิดจาก

6.1 ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับ สขร. และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร นอกจากนั้น สขร. ยังมีปัญหากระบวนการและความขัดแย้งภายในของผู้บริหาร

6.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีจำนวนไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่มีจำนวนมาก เรื่องที่วินิจฉัยมีความซับซ้อน ขณะที่คณะกรรมการยังมีภาระงานอื่นมาก ทำให้เวลาว่างไม่ตรงกันหลายครั้งไม่ครบองค์ประชุมทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ นอก

6.1 ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับ สขร. และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ สขร. ยังมีปัญหากระบวนการและความขัดแย้ง ภายในของผู้บริหาร

6.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีจำนวนไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่มีจำนวนมาก เรื่องที่วินิจฉัยมีความซับซ้อน ขณะที่คณะกรรมการยังมีภาระงานอื่นมาก ทำให้เวลาว่างไม่ตรงกันหลายครั้งไม่ครบองค์ประชุมทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ นอกจากนั้น ผลตอบแทนแก่กรรมการต่ำมาก เพียง 2000 บาทต่อเดือน ขณะที่ต้องประชุมอย่างน้อย 4 ครั้งต่อเดือน

6.3 หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหรือส่งเอกสารประกอบการวินิจฉัยล่าช้า ส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการล่าช้าไปด้วย

#### 7. จุดอ่อนของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ เมื่อประชาชนขอข้อมูลตามมาตรา 11 แล้ว หากเป็นข้อมูลที่ไม่ยอมให้ หน่วยงานของรัฐมักใช้วิธีการดึงเรื่องให้ช้า เป็นผลมาจากมาตรา 11 บัญญัติไว้เพียงว่า ให้จัดหาให้ “ภายในระยะเวลาอันสมควร” การไม่มีมาตรการลงโทษหัวหน้าหน่วยงานหรือข้าราชการที่ปฏิเสธการให้ข้อมูล ตามมาตรา 15 และการวินิจฉัยของ สขร. ที่ล่าช้า ทำให้ประชาชนเบื่อกันและหมดศรัทธาต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ

8. ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารว่าสมควรที่จะเป็นองค์กรภายใต้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต่อไปหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอีกประการหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเองซึ่งถือได้ว่าเป็นของใหม่มากเนื่องจากมีระยะเวลาที่บังคับใช้เพียง 4 ปี ในงานวิจัยเรื่อง Privacy Protection and Personal Data Protection : Policy Implications for the Development of Good Governance in Thailand ของ Nakorn Serirak<sup>30</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาในการนำ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการไปใช้คือ

1. ประชาชนยังไม่มีความเข้าใจในหลักการของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงพอและไม่ตระหนักในสิทธิของตนเอง ไม่กล้าใช้สิทธิ ไม่เคยชินซึ่งจะต้องมีการประชา

<sup>30</sup> Nakorn Serirak "Challenges of Thailand's Freedom of Information " p.5.

แนวทางหรือกรณีที่ใช้ศึกษายังมีน้อย การใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งเปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงยังไม่มีบรรทัดฐานที่เพียงพอ

3. ปัญหาด้านการบังคับใช้และกฎระเบียบต่างๆ ของทางราชการที่ยังมีขั้นตอนมากมายทำให้ต้องใช้เวลานานในการสืบค้นข้อมูล ตัดสินใจ และเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ร้องขอ ซึ่งปัจจัยข้อนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อปัจจัยการทำงานด้านเวลาของนักหนังสือพิมพ์ที่ต้องการการรายงานข่าวที่รวดเร็วไวเป็นอย่างยิ่ง

กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐจะได้ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมากกว่าเมื่อก่อน แต่ในรัฐที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามระบบสากลก็จำเป็นต้องให้การคุ้มครองใน “ข้อมูลส่วนบุคคล” ด้วยเช่นกัน ถึงแม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน โดยเฉพาะ แต่กฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคลอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติในการควบคุมหนังสือพิมพ์ เช่น มาตรา 34 “...การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพ ไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 24 ได้ห้ามหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือต่อผู้อื่น
- ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานเผยแพร่ความลับ (มาตรา 322-มาตรา 325)
- พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับของทางราชการ พ.ศ. 2483
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525
- ข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมารยาททนายความ พ.ศ. 2529 ออกตามความในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น



### 3. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และการมีส่วนร่วม (KAP)

#### แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้ (Knowledge)

การสื่อสารและการเรียนรู้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เนื่องจากการสื่อสารเป็นผลมาจากการเรียนรู้ การเรียนรู้เป็นผลอย่างหนึ่งของการสื่อสาร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะกล่าวถึงการสื่อสาร โดยไม่มีการเรียนรู้ (Read Hadley : 1927)

หลักการเรียนรู้ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการสื่อสาร ได้แก่

1. บุคคลจะมีความสามารถในการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาเรื่องราวใดๆ ก็ตามจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย
2. การเรียนรู้มีความสัมพันธ์กับการตอบสนองทางอารมณ์ ทั้งการสรรเสริญและการลงโทษ โดยทั่วไปแล้วการสรรเสริญจะให้ประสิทธิภาพในการเรียนรู้มากกว่าการทำโทษแต่บางครั้งการถูกทำโทษจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ได้ดีเช่นเดียวกัน ถ้ามีการกระตุ้นอย่างเหมาะสม
3. การแสดงเป็นตัวอย่าง ทำให้เกิดการเรียนรู้ได้ดีกว่าการใช้การพูด
4. ทักษะที่ผู้รับมีต่อผู้ส่งสาร จะมีผลต่อทัศนคติที่มีต่อสารนั้น
5. ความจำมีความสัมพันธ์กับความใหม่สด เรามักจะจำและมีการตอบสนองต่อข่าวสารที่เพิ่งได้รับสดๆ และการให้ข่าวสารซ้ำๆ กันจะก่อให้เกิดการจดจำและเก็บสารนั้นไว้
6. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการเรียนรู้
7. การนำเสนอด้วยวิธีแปลกใหม่ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเรียนรู้มากกว่าการนำเสนอด้วยวิธีธรรมดา

เบนจามิน เอส บลูม (Benjamin S. Bloom, 1971 : 271) ได้ให้ความหมายของความรู้ว่า ความรู้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการระลึกถึงเฉพาะเรื่อง หรือเรื่องทั่วไป ระลึกถึงวิธีกระบวนการ หรือสถานการณ์ต่างๆ โดยเน้นความจำ

คาร์เตอร์ วี กูด (Carter V. Good, 1973 : 325) ได้ให้ความหมายของความรู้ไว้ว่า ความรู้เป็นข้อเท็จจริง (Facts) ความจริง (Truth) กฎเกณฑ์และข้อมูลต่างๆ ที่มนุษย์ได้รับ และรวบรวมสะสมไว้จากมวลประสบการณ์ต่างๆ

ประกาศเพื่อ สุวรรณ (2526 : 16) ได้ให้ความหมายว่า ความรู้พฤติกรรมขั้นต้น ซึ่งผู้เรียนเพียงแต่จำได้ อาจจะโดยการฝึกหรือการมองเห็น ได้ยิน จำได้ ความรู้ขั้นนี้ ได้แก่ความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความ ความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎีกฎ โครงสร้าง และวิธีการแก้ปัญหา

จากความหมายต่างๆ ของความรู้อาจสรุปได้ว่า ความรู้ คือ ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่มนุษย์ได้สังสมไว้จากประสบการณ์ต่างๆ ประมวลเก็บไว้และสามารถระลึกออกมาได้เมื่อจะใช้ประโยชน์

เบนจามิน บี บลูม (Benjamin B. Bloom) ได้กล่าวถึงความสามารถที่เกิดจากการเรียนรู้ว่ามีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

1. ความรู้ (Knowledge) ทำให้ทราบถึงความสามารถในการจำและระลึกถึงเหตุการณ์หรือประการณ์หรือประสบการณ์ที่เคยพบมาแล้ว แบ่งเป็น

- . ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหา
- . ความรู้เกี่ยวกับกลวิธี และการดำเนินการที่เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

2. ความเข้าใจ (Comprehensive) ทำให้ทราบถึงความสามารถในการใช้สติปัญญาและทักษะเบื้องต้นแบ่งเป็น

- . การแปลความ คือ แปลจากแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่งโดยรักษาความหมายให้ถูกต้อง
- . การตีความหมาย คือ ขยายจากเนื้อหาเดิมด้วยการสร้างขึ้นในรูปแบบใหม่

3. การนำไปใช้ (Application)

4. การวิเคราะห์ (Analysis)

5. การสังเคราะห์ (Synthesis)

6. การประเมินค่า (Evaluation)

ความรู้ต่างๆ ย่อมมีความสัมพันธ์กับความรู้ที่นึกคิด จิตใจของบุคคลต่างกันไป ตามกรอบประสบการณ์ของแต่ละคน จึงทำให้ความรู้จะมีอิทธิพลต่อความคิด ความรู้ที่ถึงจนอาจกล่าวได้ว่า ความรู้ก่อให้เกิดทัศนคติ

**แนวความคิดเกี่ยวกับทัศนคติ (Attitude)**

“ทัศนคติ” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Attitude” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Aptus” แปลว่า โน้มเอียง เหมาะสม (Allport, 1967 : 3) คำนี้ได้มีผู้ใช้คำอื่นๆ ในความหมายเดียวกันอีก เช่น เจนคติ เจตคติ เป็นต้น

นักจิตวิทยาและนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “ทัศนคติ” ไว้ดังนี้

ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้ (Learning) จากแหล่งทัศนคติต่างๆ ที่สำคัญดังนี้ (ประภาเพ็ญ สุวรรณ, 2520 : 64 – 65)

1. ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (Specific Experiences) เมื่อบุคคลมีประสบการณ์เฉพาะอย่างต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในทางที่ดีหรือไม่ดี จะทำให้เกิดทัศนคติต่อสิ่งนั้นไปตามทิศทางที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน
2. การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น (Communications) การได้ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นจะทำให้เกิดทัศนคติจากการรับรู้ข่าวสารต่างๆ จากผู้อื่นได้
3. สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (Models) การเลียนแบบผู้อื่นทำให้เกิดทัศนคติขึ้นได้ โดยขั้นแรกเมื่อมีเหตุการณ์บางอย่าง บุคคลจะสังเกตว่าบุคคลอื่นปฏิบัติอย่างไร ขั้นต่อไปบุคคลนั้นจะแปลความหมายของการปฏิบัตินั้นในรูปของทัศนคติ
4. ความเกี่ยวข้องกับสถาบัน (Institutional Factors) ทัศนคติหลายอย่างของบุคคลเกิดขึ้นเนื่องจากความเกี่ยวข้องกับสถาบัน เช่น ครอบครัว โรงเรียน หรือหน่วยงาน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากแหล่งที่มาของทัศนคติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญที่จะเป็นตัวเชื่อมโยงทำให้มนุษย์เกิดทัศนคติต่อสิ่งต่างๆ ก็คือการติดต่อสื่อสาร ทั้งนี้เพราะไม่ว่าทัศนคติจะเกิดจากประสบการณ์เฉพาะอย่าง การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น สิ่งที่เป็นแบบอย่างหรือความเกี่ยวข้องกับสถาบัน ก็มักจะมีการติดต่อสื่อสารแทรกอยู่เสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่าการติดต่อสื่อสารเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างมากที่มีผลทำให้บุคคลเกิดทัศนคติต่อสิ่งต่างๆ ขึ้นได้

สำหรับความเกี่ยวข้องระหว่างทัศนคติกับการสื่อสารนั้น โรเจอร์ส (Rogers, 1973) ได้กล่าวไว้ว่า การสื่อสารมีผลสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความรู้ของผู้รับสาร (Change in Receiver's Knowledge)
2. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้รับสาร (Change in Receiver's Attitude)
3. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของผู้รับสาร (Change in Receiver's Behavior)

ชอร์ว และ โรท (Shaw and wright, 1976 : 3) อธิบายว่าทัศนคติ หมายถึง ความรู้สึกทางจิตใจของบุคคล เนื่องจากการเรียนรู้ตลอดจนประสบการณ์ ซึ่งกระตุ้นให้บุคคลมีพฤติกรรมไปในทิศทางหนึ่ง การตอบสนองต่อสิ่งเร้า หรือจินตนาการต่างๆ ที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง

นิวคอมบ์ (T.M. Newcomb, 1954 : 128 – 221) ได้อธิบายว่า เป็นความโน้มเอียงของจิตใจที่มีต่อประสบการณ์ที่ได้รับและแสดงออกเป็นพฤติกรรมในลักษณะของความพึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจ เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือรู้สึกเฉยๆ ไม่ชอบ ไม่เกลียด

เทอร์สโตน (Thurstone, อ้างถึงใน Charies A. Kiesler, Barry E. Collins and Norman Miller, 1969 : 1) ให้คำจำกัดความว่า ทักษะหรือความรู้สึกลงในทางบวกหรือลบในระดับมากน้อยที่คนเรามีต่อสิ่งหนึ่ง อาจได้แก่ สิ่งของ บุคคล คำพูด หรือความคิด เป็นต้น ซึ่งผู้รู้สึกสามารถบอกความแตกต่างว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

เคนด์เลอร์ (Kendler, 1963 : 572) ได้ให้ความหมายของทักษะไว้ว่า “ทักษะคือสถานะความพร้อมของแต่ละบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในสังคมนอบตัว หรือแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมในทางสนับสนุนหรือต่อต้านสภาพการณ์บางอย่างต่อบุคคล สถาบัน หรือแนวคิดบางอย่าง”

นิพนธ์ คันธเสรี (2511 : 13) ให้ความหมายว่า ทักษะคือ เป็นสิ่งที่ซับซ้อนของการแสดงออกของบุคคลที่กระทำต่อสิ่งของ ต่อบุคคล หรือต่อสถานการณ์ ทักษะจึงมีความสำคัญในการมีปฏิริยาโต้ตอบสิ่งต่างๆ ดังกล่าว หากบุคคลจะทำหรือแสดงออกอะไรสักอย่างหนึ่งออกมาต่อสิ่งใดของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ทางสังคม

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 3) กล่าวว่าทักษะคือ เป็นความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ เป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

สรุปว่า ทักษะคือ หมายถึงความรู้สึกลงหรือไม่ชอบต่อที่หมาย ซึ่งอาจจะเป็นตัวบุคคล แนวความคิด คำพูด สิ่งของหรือสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทักษะก็ก่อรูปขึ้นจากประสบการณ์ส่วนบุคคล มีลักษณะค่อนข้างยั่งยืนคงทน แต่ก็เปลี่ยนแปลงได้ถ้ามีเหตุผลหรือเหตุการณ์ที่สำคัญเพียงพอ

ลักษณะที่สำคัญของทักษะประกอบไปด้วย

1. เป็นสิ่งที่อยู่ภายในตัวบุคคล ทักษะเป็นเรื่องของระเบียบความคิดที่เกิดขึ้นภายใน
2. ทักษะมิใช่เป็นสิ่งที่ติดตามตัวมาแต่กำเนิด คนทุกคนเกิดมาจะยังไม่มีความรู้สึกลงใดๆ ทั้งสิ้น แต่เมื่อได้ผ่านการเรียนรู้ก็จะก่อให้เกิดทักษะขึ้นมา การเรียนรู้ที่ก่อให้เกิดทักษะได้มาจากอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ เช่น ครอบครัว เพื่อน สังคม เป็นต้น (พะยอม วงศ์สารศรี, 2526)

3. ทักษะที่มีลักษณะมั่นคงถาวร ทักษะที่ได้ก่อตัวขึ้นมาแล้ว จะอยู่อย่างถาวร ยากต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างทันทีทันใด ทั้งนี้เพราะทักษะที่ได้ก่อตัวขึ้นมาจากกระบวนการความคิด มีการประเมินผลและที่สรุปขึ้น

4. ทักษะที่เกิดขึ้นมาจากตัวบุคคลและสิ่งของเสมอ ทักษะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการสัมผัสและเรียนรู้จากสิ่งภายนอก

### ประเภทของทักษะ

บุคคลสามารถแสดงทักษะได้ออกได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ทักษะเชิงบวก เป็นทักษะที่ชักนำให้บุคคลแสดงออก มีความรู้สึกหรืออารมณ์จากสภาพจิตใจได้ตอบในด้านดีต่อบุคคลอื่น หรือเรื่องราวใด เรื่องราวหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงาน องค์กร สถาบัน และการดำเนินกิจการขององค์กรและอื่นๆ

2. ทักษะเชิงลบ คือทักษะที่สร้างความรู้สึกเป็นไปในทางเสื่อมเสียไม่ได้รับความเชื่อถือหรือไว้วางใจ อาจมีความเคลือบแคลงระแวงสงสัย รวมทั้งเกลียดชังต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรื่องราวหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือหน่วยงาน องค์กร สถาบันและการดำเนินกิจการขององค์กร และอื่นๆ

3. ทักษะที่บุคคลไม่แสดงความคิดในเรื่องราว หรือปัญหาใดปัญหาหนึ่งหรือต่อบุคคลหน่วยงาน สถาน องค์กร และอื่นๆ โดยสิ้นเชิง

ทักษะทั้ง 3 ประเภทนี้ บุคคลอาจจะมีเพียงประเภทเดียวหรือหลายประเภทรวมกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับความมั่นคงในเรื่องความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิด หรือค่านิยมอื่นๆ ที่มีต่อบุคคล สิ่งของการกระทำ หรือสถานการณ์ เป็นต้น ยิ่งถ้าทักษะของบุคคลแต่ละคนถูกกระตุ้นให้แสดงออกมาในรูปของความเห็นร่วมกันก็จะเปลี่ยนเป็น “สาธารณสมบัติ” ไป

### องค์ประกอบของทักษะ

องค์ประกอบของทักษะ ตามแนวความคิดของเทรนดิส (Triandis, 1971 : 2 – 3) มีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านความรู้ (Cognitive Component) ได้แก่ ความรู้และแนวความคิดที่บุคคลมีต่อสิ่งเร้า ไม่ว่าจะบุคคล กลุ่ม หรือสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม ความรู้และแนวความคิดดังกล่าวจะเป็นสิ่งกำหนดและทิศทางของทักษะของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีความรู้และแนวความคิดต่อสิ่งเร้านั้นไปในทางบวก (Positive) หรือทางลบ (Negative) ชัดเจนยิ่งขึ้น

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) ได้แก่ อารมณ์ หรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้า อารมณ์หรือความรู้สึกดังกล่าวจะเป็นสิ่งกำหนดลักษณะและทิศทางของทัศนคติของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งใดบุคคลก็จะมีทัศนคติในทางบวกต่อสิ่งนั้น แต่ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกที่ไม่ดีต่อสิ่งใด บุคคลก็จะมีทัศนคติในทางลบต่อสิ่งนั้น

องค์ประกอบด้านความพร้อมในการกระทำ (Behavioral Component) ได้แก่ พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง พฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่บอกลักษณะและทิศทางของทัศนคติของบุคคล กล่าวคือ ถ้าพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้า นั้นชัดเจน แน่นนอน ทัศนคติก็น่าจะมีลักษณะชัดเจนแน่นอน และมีทิศทางเป็นทางบวกหรือเป็นทางลบชัดเจนด้วย

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Practice)

ความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีผู้ให้ไว้ดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ (อ้างใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527 : 183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสภาพการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของความเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจกระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกประทับใจกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร : 2533) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ของคนเรา ส่วนใหญ่เป็นการแสดงออกของบุคคล โดยมีพื้นฐานที่มาจากความรู้ และทัศนคติของบุคคล การที่บุคคลมีพฤติกรรมแตกต่างกันก็เนื่องจากการมีความรู้ และทัศนคติที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ก็เพราะความแตกต่างอันเนื่องมาจากการเปิดรับสื่อ และความแตกต่างในการแปลความสารที่ตนเองได้รับ จึงก่อให้เกิดประสบการณ์ที่ผสมที่แตกต่างกัน อันมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคคล

แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนนั้นได้บังเกิดขึ้นกับชุมชนต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ (นิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527 : 182 – 183)

ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลของบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน หลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลกันของส่วนรวม

ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นลงมือกระทำร่วมกัน

การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนาการตัดสินใจร่วมกันนี้ จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่เกี่ยวกับกิจกรรมนั้น

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมอาจจะเกิดจากแนวคิดสั้นๆ เช่น

1. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์
2. ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยต่างๆ ที่ยังไม่มีศรัทธา หรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็จะช่วย
3. อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ปวงชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น การออกกฎหมาย

รูสโซ (Rousseau อ้างถึงใน บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, 2535) ได้เขียนทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (A Participation Theory of Democracy) ไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่สำคัญ คือ จะต้องไม่มีใครเป็นนายใคร หรือเป็นนายแห่งชีวิตใคร
2. กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความเสมอภาพ และสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการตระหนัก รับผิดชอบ ในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเอง

จากนิยามและแนวคิดต่างๆ ที่ได้กล่าวมาและสรุปได้ว่ามีการมีส่วนร่วม หมายถึงการกระทำที่สามารถสังเกตได้ และประกอบไปด้วยการร่วมและการสมยอมประพฤติดตามพฤติกรรมของกลุ่มที่คาดหวังไว้

**ช่องว่างของความรู้ ทักษะ และ การมีส่วนร่วม (KAP Gap)**

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติขึ้นอยู่กับความรู้ ถ้ามีความรู้ ความเข้าใจดี ทัศนคติก็จะเปลี่ยนแปลง และเมื่อทัศนคติเปลี่ยนแปลงแล้วก็จะมีการยอมรับปฏิบัติหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทั้งความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังนั้นการที่จะมีการยอมรับหรือปฏิเสธสิ่งใดต้องพยายามเปลี่ยนทัศนคติก่อน โดยการให้ความรู้

โรเจอร์ส (Rogers, 1971) เรียกว่า ช่องว่างของความรู้ ทักษะ และ การยอมรับปฏิบัติ หรือ KAP-gap และได้อธิบายว่า ทักษะกับพฤติกรรมของบุคคลนั้นไม่สัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องเสมอไป กล่าวคือเมื่อการสื่อสารก่อให้เกิดความรู้และทัศนคติในทางบวกต่อสิ่งที่เผยแพร่แล้ว แต่ในขั้นการยอมรับปฏิบัติอาจมีผลในทางตรงกันข้ามก็ได้ ถึงแม้ว่าโดยส่วนใหญ่เมื่อบุคคลมีทัศนคติอย่างไรแล้วก็มีความโน้มเอียงที่จะปฏิบัติตามทัศนคติของตนก็ตาม แต่พฤติกรรมเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นเสมอไป ทั้งนี้เพราะในบางกรณีอาจเกิด KAP-gap ขึ้นได้ กล่าวโดยสรุปก็คือ ในกรณีทั่วไปเมื่อบุคคลมีความรู้ ทักษะ เช่นไรจะแสดงพฤติกรรมไปตามความรู้ และทัศนคตินั้นคือ K (Knowledge) A (Attitude) P (Practice) จะเกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกันหรือสัมพันธ์กัน แต่จะไม่เกิดขึ้นเสมอไปในทุกกรณีไป

ในการเปิดช่องว่างของความรู้ ทักษะ และ การยอมรับปฏิบัติ KAP-gap นี้ โรเจอร์ส (Rogers, 1983) ได้เสนอวิธีแก้ไข 4 ประการ คือ

1. การให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการใช้ให้มากขึ้น กล่าวคือต้องให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจอย่างแท้จริงถึงวิธีการใช้หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่เผยแพร่ให้
2. ให้คำแนะนำในการปฏิบัติ ซึ่งสามารถทำได้โดยใช้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเข้าไปติดต่อกับสมาชิกที่ต้องการรับนวัตกรรม โดยให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด
3. โดยการให้รางวัลแก่ผู้ที่ยอมรับนวัตกรรม หรือยอมรับปฏิบัติเพื่อเป็นการจูงใจแก่สมาชิกอื่นๆ ที่ยังไม่ยอมรับ

การใช้กลยุทธ์ในการโน้มน้าวใจโดยวิธีการใช้ต่อบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมผู้นำทางความคิดเข้าไปติดต่อกับสมาชิก หรือกลุ่มเพื่อนฝูง เพื่อโน้มน้าวใจสมาชิกให้เกิดการยอมรับปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดวงใจ เสกธีระ<sup>31</sup> ศึกษาเรื่อง ทักษะเกี่ยวกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ ของนักวิชาชีพ นักการเมืองและประชาชน พบว่า บุคคลทั้ง 3 กลุ่มมีการรับรู้ว่าเสรีภาพหนังสือพิมพ์มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ต้องมีขอบเขตทั้งทางกฎหมายและจรรยาบรรณ โดยกฎหมายที่จะใช้ควบคุมเสรีภาพต้องไม่เป็นอุปสรรคของการทำหน้าที่แสวงหาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน และทุกฝ่ายยังไม่เห็นด้วยที่จะใช้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในการนำเสนอสิ่งที่ยึดต่อค่านิยม ประเพณี วัฒนธรรม ศีลธรรมอันดีของประชาชนรวมทั้งความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของประเทศ

สมพรรัตน์ ศรีสันติสุข<sup>32</sup> ศึกษาเรื่อง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ กรณีศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของนักข่าวในการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า นักข่าวโทรทัศน์ไม่เข้าใจในสิทธิและการปฏิบัติตน และส่วนมากไม่ได้ศึกษาการใช้พระราชบัญญัตินี้อย่างละเอียด ทำให้ไม่เข้าใจในการใช้สิทธิ ประกอบกับไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการเท่าที่ควร เนื่องจากราชการเคยชินกับการปฏิบัติตนแบบเก่า คือ ปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก การจะปรับเปลี่ยนทัศนคติยังต้องอาศัยเวลา และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ คือ ระบุเนื้อหาส่วนที่เป็นข้อยกเว้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรอบรมผู้สื่อข่าวโทรทัศน์ทุกระดับเกี่ยวกับเนื้อหา การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ ควรอบรมข้าราชการให้ทราบแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูล ปกป้องทัศนคติเชิงบวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

ศศิพร ต่ายคำ ศึกษาเรื่อง<sup>33</sup> การศึกษาเปรียบเทียบกรณีที่ปกปิดข้อมูลข่าวสารและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2340 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลของสื่อมวลชนเกิดจาก 1) หน่วยงานราชการปฏิเสธการให้ข้อมูล 2) กระบวนการอุทธรณ์และวินิจฉัยเกิดความล่าช้าเนื่องจากหน่วยงานไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล 3) สื่อมวลชนส่วนใหญ่

<sup>31</sup> ดวงใจ เสกธีระ. ทักษะเกี่ยวกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์ ของนักวิชาชีพ นักการเมือง และประชาชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ นิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

<sup>32</sup> สมพรรัตน์ ศรีสันติสุข . การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ กรณีศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ นิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2542.

<sup>33</sup> ศศิพร ต่ายคำ. การศึกษาเปรียบเทียบกรณีที่ปกปิดข้อมูลข่าวสารและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ นิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2543.

ขาดความตื่นตัวในการใช้สิทธิเพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยอาศัยบทบัญญัติฉบับนี้ จึงมีเพียงนักหนังสือพิมพ์กลุ่มเล็กๆ ที่สนใจและใช้สิทธิอย่างจริงจัง

ชุตินา นิมสุวรรณสิน<sup>34</sup> ศึกษาเรื่อง สื่อมวลชนกับการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 พบว่า สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์มีการใช้สิทธิตาม กฎหมายข้อมูลข่าวสารมากที่สุด วัตถุประสงค์คือ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานรัฐและนักการเมือง เป็นเป้าหมายสำคัญ ในฐานะที่สื่อมวลชนทำหน้าที่เสมือนหนึ่งสุนัขเฝ้าบ้าน (Watch Dog) ของสังคม และสื่อมวลชน ยังมีความตื่นตัวน้อยทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนของการใช้สิทธิตามกฎหมาย ซึ่งเกิดจากปัญหาทั้งเชิงโครงสร้างจากตัวกฎหมายและระเบียบของราชการมีช่องโหว่ โดยเฉพาะมาตรา 15 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นและให้ดุลพินิจหน่วยราชการที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการก็ได้ กลายเป็นช่องว่างให้หน่วยงานรัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ระบบอำนาจนิยมที่ยังฝังรากลึกอยู่ในหน่วยราชการมานานทำให้เจตนาของกฎหมายที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ยังไม่บรรลุผล ขึ้นตอนล่าช้าเกินควรในการพิจารณาวินิจฉัย ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถตอบสนองต่อการทำงานของสื่อมวลชนที่ต้องการความรวดเร็ว และสนองความอยากรู้อยากเห็นของประชาชนได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ยังพบอีกว่า พฤติกรรมของสื่อมวลชนที่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวสร้างความสนิทสนมและไว้ใจจากแหล่งข่าว เป็นช่องทาง “หาข่าว” ที่มีประสิทธิภาพ สามารถจะได้อินโฟที่เป็นการลับราชการมาเปิดเผยสู่สาธารณชนได้ การใช้วิธีได้ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สื่อมวลชนตื่นตัวน้อยในการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

นภค รุ่งเจริญ<sup>35</sup> ศึกษาเรื่อง กฎหมายกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ พบว่า สาธารณชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข่าวสาร โดยหนังสือพิมพ์เป็นตัวแทนของสาธารณชนที่จะจัดอุปสรรคต่างๆ ซึ่งขวางกั้นการหลั่งไหลของข่าวสาร หนังสือพิมพ์มีบทบาทในการรายงานการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนได้ทราบสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ซึ่งเป็นผลดีในการสร้างความเข้าใจ ป้องกันการดำเนินงานอันมิชอบอย่างลับๆ และเป็นการชี้แจงให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน คือ เป็นการควบคุมรัฐบาลไปในตัว และคอยปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนอีก

<sup>34</sup> ชุตินา นิมสุวรรณสิน. สื่อมวลชนกับการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารสื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2544.

<sup>35</sup> นภค รุ่งเจริญ. กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

ด้วย ซึ่งการที่หนังสือพิมพ์จะตอบสนองหน้าที่ที่มีต่อสังคมได้อย่างเต็มที่นั้น หนังสือพิมพ์จะต้องมีเสรีภาพในการดำเนินงานอันประกอบด้วย เสรีภาพในด้านข่าวสาร (Freedom of Information) จากผลการวิจัยยังพบอีกว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่รื้อถอนสิทธิการรับรู้และการแสวงหาข่าวสาร โดยการห้ามเผยแพร่ความลับทางราชการ อันได้แก่ พ.ร.บ. สมุด เอกสารและหนังสือพิมพ์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 1475 , คำตั้งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2512 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข่าวราชการ พ.ศ. 2520 และ 2521 ถึงแม้ว่าระเบียบดังกล่าว จะช่วยให้ข่าวสารมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นก็ตาม แต่การที่รับออกระเบียบกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการให้ข่าว โดยขึ้นอยู่กับความสำคัญของข่าวที่จะให้นั้น ทำให้การแสวงหาข่าวสารของหนังสือพิมพ์เป็นไปด้วยความไม่สะดวก อาจมีผลทำให้หนังสือพิมพ์ถูกจำกัดวงในการแสวงหาข่าวสาร เพราะต้องรอกการให้ข่าวจากบุคคลผู้มีอำนาจให้ข่าวนั้นๆ เท่านั้น และยังอาจทำให้การรายงานข่าวเป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการในวิชาหนังสือพิมพ์ ซึ่งต้องรายงานข่าวที่ทันต่อเหตุการณ์ อีกทั้งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนควรจะได้รับรู้ถึงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล อันอาจกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนรวมโดยเร็วที่สุด เพื่อจะได้วิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น เพื่อแนะนำและชี้ทางให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงในแนวทางที่ประชาชนต้องการ

Kavi Chongkittavorn<sup>36</sup> ศึกษาเรื่อง Freedom of Informaiton Legislation (Thai Information Act : An Impossible Act to Follow) พบว่า ในช่วงสองปีที่ผ่านมา นักหนังสือพิมพ์มีการใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการเพียงเล็กน้อยซึ่งพบว่าสาเหตุมาจาก 1) การขาดการอบรมด้านกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลทำให้นักหนังสือพิมพ์ขาดความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย 2) นักหนังสือพิมพ์ไม่พอใจในกระบวนการในการร้องขอและอุทธรณ์ เนื่องจากมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและต้องใช้เวลารอคอยที่ยาวนานจึงทำให้นักหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะคอลัมนิสต์และนักหนังสือพิมพ์อาวุโสหันไปใช้วิธีการในการหาข่าวแบบเดิม คือ การใช้แหล่งข่าวที่ใกล้ชิด คู่แค้น หรือ แหล่งข่าวลับมากกว่า 3) ด้านของนักหนังสือพิมพ์รุ่นใหม่ พบว่ามีการใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ของรัฐบาล 4) ข้อมูลที่นักหนังสือพิมพ์ร้องขอมักจะกลายเป็นข่าวพาดหัว ซึ่งก็หมายความว่า ก่อนที่จะมาเป็นข่าวได้นั้น นักหนังสือพิมพ์ต้องทำงานหนัก มีการเตรียมข้อมูลค่อนข้างมาก ต้องพิจารณาว่าจะหาข้อมูลได้จากไหน วิธีใดอีกบ้าง ต้องมีการทำการวิจัยข้อมูลโดยละเอียด ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากมาก นักหนังสือพิมพ์ต่อ

<sup>36</sup> [www.cipe.org/events/conf/indonesia/session3.php3](http://www.cipe.org/events/conf/indonesia/session3.php3).

จดทนและใช้ความพยายามอย่างสูงในการทำข่าวให้สำเร็จ เพราะฉะนั้นจึงมีการร้องขอเพียงครั้งคราวไป และร้องขอเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข่าวที่สำคัญเท่านั้น

บัญชา เขียวค่าย<sup>37</sup> ศึกษาเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารทางราชการในประเทศไทย พบว่า ความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจหรือดำเนินงานของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากความลับทางราชการที่ฝังรากลึก และมีอยู่มากเกินไปย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และความชอบธรรมด้วยกฎหมายของการดำเนินงานทางการปกครอง จากสภาพการณ์ทั่วไปที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเอกสารของราชการได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างแนวคิดในเรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของราชการให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายและระบบราชการไทย หน่วยงานของรัฐต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลข่าวสารให้เอื้ออำนวยขึ้น เพื่อรองรับการบังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้น

รุ่งนภา เอี่ยมงามทรัพย์<sup>38</sup> ศึกษาเรื่อง การใช้แหล่งข่าวบุคคลของหนังสือพิมพ์รายวัน พบว่า ในการรายงานข่าวประจำวัน นักข่าวใช้แหล่งข่าวบุคคลเป็นหลัก โดยลักษณะการใช้แหล่งข่าวบุคคลที่พบในข่าวการเมือง เศรษฐกิจ และการศึกษาเหมือนกัน คือ การใช้แหล่งข่าวเพื่อหาเบาะแส การใช้แหล่งข่าวประจำโดยหน้าที่ การใช้แหล่งข่าวตัวแทนองค์กร การใช้แหล่งข่าวคนใกล้ชิด แหล่งข่าวระดับสูง การใช้แหล่งข่าวระดับล่างขององค์กร การใช้แหล่งข่าวประจำโดยความสนิท การใช้แหล่งข่าวทดแทน การใช้แหล่งข่าวที่มีความรู้ในประเด็นข่าว การใช้แหล่งข่าวใครก็ได้ตามความสะดวก การใช้แหล่งข่าวตามคำแนะนำของหัวหน้าข่าว การใช้แหล่งข่าวเพื่อสนับสนุนความคิดนักข่าว และการใช้แหล่งข่าวร่วมกับนักข่าวอื่น ส่วนการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน พบว่า นักข่าวจะใช้เอกสารเป็นหลัก ส่วนลักษณะการใช้แหล่งข่าวบุคคลคล้ายกับการรายงานข่าวประจำวัน ยกเว้น ข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนจะไม่ใช้แหล่งข่าวเพื่อสนับสนุนความคิดนักข่าว และไม่ใช้แหล่งข่าวร่วมกับนักข่าวอื่น แต่จะมีลักษณะการใช้แหล่งข่าวเพื่อผลักดันให้เกิดการดำเนินการต่อเนื่องของข่าว ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่พบในการรายงานข่าวประจำวัน ด้านปัจจัยที่มีผลต่อการใช้แหล่งข่าวบุคคลในการรายงานข่าวประจำวันที่เหมือนกัน คือ ลักษณะประเด็นข่าว ลักษณะของแหล่งข่าว ความสามารถเข้าถึงได้ระหว่างนักข่าวกับแหล่งข่าว ความสัมพันธ์ระหว่างนักข่าวกับแหล่งข่าว ลักษณะนิสัยของนักข่าว ประสบการณ์ทำงานของนักข่าว เวลา ระบบองค์กร และระเบียบราชการ

<sup>37</sup> บัญชา เขียวค่าย. การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

<sup>38</sup> รุ่งนภา เอี่ยมงามทรัพย์ . การใช้แหล่งข่าวบุคคลของหนังสือพิมพ์รายวัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2545.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540<sup>39</sup> พร้อมด้วย กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีและรายงานสรุปการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาของข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ในกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นสมควร และการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ

คำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร<sup>40</sup> ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อันมีคำวินิจฉัยที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและใช้เป็นดุลพินิจในการมีคำสั่งเปิดเผยและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

<sup>40</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพมหานคร. 2544.