

## บทที่ 5

### บทสรุป อภิปรายผล และ ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวโทรทัศน์ : ศึกษาเปรียบเทียบ ก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540" มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

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

### สรุปผลการวิจัยบทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนที่ได้จากนักข่าวโทรทัศน์

ผลของการวิจัยแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน คือ

- |           |  |
|-----------|--|
| ส่วนที่ 1 | ลักษณะทางประชากรศาสตร์   |
| ส่วนที่ 2 | พฤติกรรมการเปิดรับและการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ   |
| ส่วนที่ 3 | ความคิดเห็นเปรียบเทียบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติ  |
| ส่วนที่ 4 | ความคิดเห็นที่มีต่อเนื้อหาต้น "ข้อยกเว้น" ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยข้อมูล |
| ส่วนที่ 5 | ข้อเสนอแนะของนักข่าวอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ  |

## ส่วนที่ 1

## ลักษณะทางประชากรศาสตร์ ของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างมี 46 รายเป็นเพศชาย หญิง จำนวนเท่ากัน คือ กลุ่มละ 23 คน กลุ่มอายุ ส่วนใหญ่ 22 คน อยู่ในวัย 30 – 39 ปี โดยมีกลุ่มอายุถัดไปคือ 20 – 29 ปี จำนวน 16 คน และอายุ 40 ปีขึ้นไป จำนวน 8 คน การศึกษาส่วนใหญ่จบปริญญาตรี สาขาที่ศึกษาด้านนิเทศศาสตร์ มีจำนวน 18 คน หรือร้อยละ 40 นอกนั้นอีก 28 คน หรือร้อยละ 60 เรียนสาขาต่าง ๆ กัน อายุการทำงาน กลุ่มที่ทำงานน้อยกว่า 5 ปี มีจำนวน 13 คน เคยทำงาน 5 – 9 ปี จำนวน 17 คน และจำนวน 10 ปีขึ้นไป จำนวน 16 คน ด้านตำแหน่งงานมีผู้ที่ทำหน้าที่บรรณาธิการ 15 คน และผู้สื่อข่าว 31 คน นักข่าวทำงานในสายงานการเมืองจำนวน 20 คน หรือร้อยละ 43.5 ทำงานสายสังคม 14 คน หรือร้อยละ 30.4 และสายเศรษฐกิจ 12 คน คิดเป็นร้อยละ 26.1

นักข่าวทั้งหมดมาจากสถานีโทรทัศน์ระบบเปิดทั้งหมดในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน คือสถานีละ 7-8 คน

## ส่วนที่ 2

## พฤติกรรมในการเปิดรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

- เคยศึกษาพระราชบัญญัติฯ นี้หรือไม่

นักข่าวโทรทัศน์ร้อยละ 77.8 เคยศึกษาเนื้อหาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อน่าสังเกตคือ ผู้ที่ทำงานด้านบรรณาธิการจะเคยศึกษาเนื้อหาพระราชบัญญัติฯ ถึงร้อยละ 93.3 ในขณะที่กลุ่มผู้สื่อข่าวเคยศึกษาเรื่องนี้เพียงร้อยละ 64.5 ข้อมูลส่วนนี้สอดคล้องกับการจำแนกดูตามอายุงาน จะพบว่า กลุ่มที่มีอายุงาน 10 ปีขึ้นไป จะเป็นกลุ่มที่เคยศึกษาพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ คิดเป็นร้อยละ 93.3 และหากพิจารณาตามสายงาน พบว่า นักข่าวสายการเมือง เคยศึกษาพระราชบัญญัติฯ นี้มากกว่าสายเศรษฐกิจและสายสังคม ตามลำดับ

ซึ่งการที่นักข่าวต่างกลุ่มให้ความสนใจต่อข่าวสารที่แตกต่างในระดับที่แตกต่างกันนี้ ก็สอดคล้องกับแนวคิดการเลือกรับสาร (Selective Exposure)<sup>48</sup> ซึ่งระบุว่าคนเลือกรับสารแตกต่างกัน เพราะต้องการสนองความต้องการที่แตกต่างกัน ซึ่งในกรณีของกลุ่มนักข่าวนี้อาจกล่าวได้ว่ากลุ่ม

<sup>48</sup> Joseph T. Klapper, The Effects of Mass Communication. New York: Free Press, 1960.

นักข่าวที่มีอายุการทำงานนาน และผู้ที่ตำแหน่งงานที่สูง เช่น บรรณาธิการ จำเป็นต้องแสวงหาความรู้เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และเพื่อพร้อมที่จะตอบคำถามของผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชา และเพื่อร่วมงานซึ่งด้อยประสบการณ์กว่า นอกจากนี้ หากมองในแง่วัฒนธรรมองค์กรของไทย ข้อมูลข่าวสารใหม่ หรือสำคัญ มักจะส่งผ่านตามลำดับสายงานในลักษณะจากหัวหน้าสู่ลูกน้อง ดังนั้น กลุ่มบรรณาธิการ และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานมานาน จึงเป็นผู้ที่เคยได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฯ นี้มากกว่ากลุ่มอื่น

นโยบายและการสนับสนุนขององค์กรก็นับเป็นส่วนประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการเปิดรับข้อมูลข่าวสารขององค์กร ดังเช่นตัวอย่างในกรณีนี้ที่กลุ่มตัวอย่างนักข่าวโทรทัศน์ของสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 เป็นผู้เคยเปิดรับข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้เป็นจำนวนร้อยละ 100 ทั้งนี้สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารด้านชาวสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 ซึ่งระบุว่าสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 ได้ส่งนักข่าวไปหาความรู้จากผู้เชี่ยวชาญด้านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วมาบรรยายให้เพื่อนนักข่าวฟังอีกครั้ง ส่วนสถานีโทรทัศน์บางแห่งที่ไม่เคยจัดการฝึกอบรม เช่น สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 และสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 แต่ได้ใช้วิธีส่งนักข่าวในสายที่เกี่ยวข้องไปฟังการบรรยายและการสัมมนา หรือทำข่าวเกี่ยวกับด้านนี้ ซึ่งส่งผลให้นักข่าวของสถานีดังกล่าวได้เรียนรู้ในเรื่องพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ไปด้วย

ต่อคำถามถึงแหล่งข้อมูลที่นักข่าวโทรทัศน์เคยศึกษาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้พบว่า การศึกษาด้วยตนเอง คือวิธีที่นักข่าวใช้มากที่สุด รองลงมาคือการศึกษาจากสื่อมวลชน จากเพื่อนร่วมงาน จากการสัมมนา ฝึกอบรม จากผู้เชี่ยวชาญ และจากผู้บังคับบัญชา ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การเคยศึกษาพระราชบัญญัตินี้กับระดับของความรู้ความเข้าใจนั้น มิใช่เรื่องเดียวกัน ดังนั้น เมื่อสอบถามถึงความเข้าใจในพระราชบัญญัตินี้ จึงพบว่า นักข่าวจำนวน 29 คน คิดเป็นร้อยละ 63 ระบุว่าเข้าใจ ส่วนอีก 17 คน หรือร้อยละ 37 ยอมรับว่าไม่เข้าใจ และเมื่อจำแนกลงไปว่ากลุ่มนักข่าวสายใดที่เข้าใจมากที่สุด พบว่า นักข่าวสายการเมืองมีความเข้าใจพระราชบัญญัติฯ นี้ ร้อยละ 80 รองลงมาคือ สายสังคม ร้อยละ 57.1 และสายเศรษฐกิจ ร้อยละ 41.7

- เคยใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้หรือไม่  
 นักข่าวโทรทัศน์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.7) หรือจำนวน 33 คน จาก 46 คน **ไม่เคย** ใช้สิทธิ  
 ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในส่วนตัวที่ **เคย** ใช้สิทธิ จำนวน 13 คนนั้น หากจำแนกตามสายงานพบว่า สายการเมือง  
 เคยใช้สิทธิมากที่สุด รองลงมาได้แก่ สายสังคม และสายเศรษฐกิจตามลำดับ

หากพิจารณาจำนวนนักข่าวที่เคยใช้สิทธิแยกตามสถานีโทรทัศน์ที่สังกัด พบว่าสถานี  
 โทรทัศน์ที่นักข่าวเคยใช้สิทธิ จัดได้เป็น 3 กลุ่ม เรียงลำดับดังนี้

- |            |  |
|------------|--|
| ลำดับที่ 1 | สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 และสถานีโทรทัศน์ไอทีวี                       |
| ลำดับที่ 2 | สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 อ.ส.ม.ท. และสถานีโทรทัศน์ช่อง 11<br>กรมประชาสัมพันธ์ |
| ลำดับที่ 3 | สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 และสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท.              |

เหตุผลที่นักข่าวโทรทัศน์ส่วนใหญ่ไม่เคยใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ  
 ราชการ ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า

- อันดับ 1 - สามารถหาข่าวได้ด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว
- อันดับ 2 - ขั้นตอนยุ่งยากในการขอใช้สิทธิ
- อันดับ 3 - ยังไม่มีงาน (ข่าว) ที่จำเป็นต้องใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฯ
- อันดับ 4 - สายงานไม่จำเป็นต้องใช้
- อันดับ 5 - ลักษณะความเป็นสื่อโทรทัศน์ไม่ต้องใช้ข้อมูลเจาะลึก
- อันดับ 6 - หน่วยงานไม่สนับสนุนให้ทำข่าวเจาะลึกข้อมูลราชการ
- อันดับ 7 - ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการขอใช้สิทธิ

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่พบ  
 ว่า

- อันดับ 1 - เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือ
- อันดับ 2 - ข้อยกเว้นต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฯ ทำให้ไม่ได้ข้อมูล
- อันดับ 3 - นักข่าวไม่เข้าใจสิทธิที่จะใช้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ



จากประเด็นที่ 1 เห็นได้ว่า นักข่าวส่วนใหญ่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้โดยอธิบายเหตุผลเพิ่มเติมในส่วนของคำถามปลายเปิดสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1.1 เมื่ออ้างสิทธิตามพระราชบัญญัติฯ นี้ จะได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ดีขึ้น
- 1.2 พระราชบัญญัติฯ นี้ ทำให้ข้าราชการรู้สึกมั่นใจที่จะให้ข้อมูลตามแนวทางที่กฎหมายเปิดให้ นักข่าวจึงได้ข้อมูลที่ไม่อยู่ในข่ายยกเว้น (ข้อมูลที่ไม่ลับ) ได้ง่ายขึ้น
- 1.3 เป็นการสะดวกต่อนักข่าว ทำให้ไม่ต้องลี้ภัยหลบซ่อนจากแหล่งข่าว อันทำให้รู้สึกไม่สบายใจทั้งฝ่ายผู้ให้ข่าวและผู้ขอเข้าถึงข้อมูล
- 1.4 เป็นการสะดวกขึ้นสำหรับนักข่าวที่ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับแหล่งข่าว เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับแหล่งข่าว เพราะมิใช่ นักข่าวทุกคนจะสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวได้ในหลาย ๆ กรณี
- 1.5 เมื่อเสนอข่าวสามารถอ้างอิงที่มาของข่าวได้อย่างมั่นใจ ทำให้นักข่าวเชื่อถือ

จากประเด็นที่ 2 นโยบายของสถานีสนับสนุนการเจาะข่าวสารราชการ

นโยบายของสถานีโทรทัศน์ในการเสนอข่าวเป็นสิ่งสำคัญมากประการหนึ่งในการนำไปปฏิบัติหน้าที่เสนอข่าว จากความเห็นของนักข่าวโทรทัศน์ประเด็นนี้พบว่า นักข่าวร้อยละ 69 (28 คน) เห็นว่า สถานีของตนสนับสนุน ส่วนอีกร้อยละ 31 (13 คน) ไม่เห็นด้วย ในกรณีหากเทียบกลับไปสู่จำนวนของนักข่าวที่เคยใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฯ แยกตามสถานีจะพบว่า สถานีที่มีนักข่าวใช้สิทธิเรียงตามลำดับ จะได้แก่

1. สถานีโทรทัศน์ไอทีวี และสถานีโทรทัศน์สีช่อง 7
2. สถานีโทรทัศน์สีช่อง 3 อ.ส.ม.ท. และสถานีโทรทัศน์สีช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์
3. สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. และสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5

ดังนั้น หากเทียบจากนโยบายของสถานีทั้งที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และจากการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารด้านข่าว จะพบว่าสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ระบุในเอกสารนโยบายข่าวของสถานีว่า :

“รายงานข่าวถือเป็นหัวใจของไอทีวี .....มิใช่เป็นเพียงการรายงานข่าวว่าเกิดอะไรขึ้น หรือใครพูดอะไร แต่สามารถเจาะลึกถึงเบื้องหน้าเบื้องหลังและการให้ความหมายของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น



.....จุดเด่นของการนำเสนออยู่ที่ความรวดเร็ว ความหลากหลาย และ  
ความลึก.....

รายงานพิเศษเป็นจุดเด่นสำคัญที่สุดจุดหนึ่งของไอทีวี ที่จะเน้นการ  
ติดตามเบื้องหน้าเบื้องหลังของเหตุการณ์ที่กำลังเป็นประเด็นข่าวอยู่”

(เอกสาร : รายงานสรุปนโยบายและกิจกรรมสถานีโทรทัศน์ไอทีวี)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์นายสุภาพ คลีรจาย ผู้อำนวยการสถานีฯ ได้ระบุเน้นย้ำใน  
จุดนี้ คือ “สถานีไอทีวี มีนโยบายเจาะข่าวอยู่เดิมแล้ว ได้ดำเนินการก่อนมีพระราชบัญญัติฯ นี้อยู่  
แล้ว แต่โดยกลไกของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือโดยกลไกของรัฐธรรมนูญ  
ฉบับใหม่ทำให้สามารถหาข้อมูลได้ง่ายขึ้นเท่านั้น.....เราเป็นโทรทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับพระ  
ราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มาก เคยเชิญ ผอ.สุรสิทธิ์ มาสัมภาษณ์หลายครั้ง และเคยเชิญให้บรรยายให้กับ  
นักข่าวของเราให้รับรู้กลไกของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้หลายครั้ง”<sup>49</sup>

สำหรับสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 หากศึกษาจากนโยบาย ด้านเอกสารมิได้ระบุชัด  
จนถึงเรื่องการเสนอข่าวเจาะลึก ได้ระบุเพียงการเน้นความถูกต้องและสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระของ  
ข่าว แต่จากการสัมภาษณ์ นายวสันต์ ภัยหลิกสิทธิ์ ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายข่าว ได้ระบุว่า “หลังจากการ  
ประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ นักข่าวก็มีความตื่นตัวมากขึ้นในเรื่องของ  
สิทธิที่จะได้เพิ่มเติมมาจากข่าวสารของราชการ ทางผู้บริหารก็ให้นโยบายว่าจะหาทางใช้ประโยชน์  
จากพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มากขึ้น และมีการเรียกประชุมให้แต่ละหน่วยงานรับทราบเรื่องนี้.....”  
.....โดยความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ เห็นว่า พระราชบัญญัติฯ นี้ คือ “ประตูสู่ข้อมูล” นักข่าวโทร  
ทัศน์ควรใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติฉบับนี้มากขึ้น โดยเฉพาะข่าวที่มีลักษณะแบบสืบสวน  
สอบสวน ก็จะยิ่งให้ประโยชน์มาก”<sup>50</sup>

สำหรับช่อง 11 ในเชิงนโยบายนั้น นายปราโมทย์ รัฐวิจิตร เห็นว่า “กระบวนการนำเสนอ  
ข่าวราชการเป็นหน้าที่ของช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ เมื่อพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ประกาศใช้

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ สุภาพ คลีรจาย, ผู้อำนวยการสถานี, สถานีโทรทัศน์ไอทีวี, 1 กันยายน 2542

<sup>50</sup> สัมภาษณ์ วสันต์ ภัยหลิกสิทธิ์, รองผู้จัดการฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7, 27

ออกมาจึงน่าจะเป็นกิจกรรมหรือภาระกิจของราชการร่วมกับเอกชนในการนำเสนอข่าวสารสู่ประชาชน และเนื่องจากช่อง 11 มีนโยบายด้านแข่งขันรายการข่าว การเป็นสถานีโทรทัศน์ของรัฐ จึงน่าจะสามารถใช้ช่องทางในการหาข่าวราชการจากรัฐด้วยกันได้ดียิ่งขึ้น"

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ระบุว่า "นักข่าวของเราใช้สิทธิ์จากพระราชบัญญัตินี้มาก และมีการติดต่อขอข้อมูลกันในระดับผู้บริหารสถานี.....พระราชบัญญัตินี้เป็นประโยชน์ 2 ต่อ เพราะเป็นการขอข้อมูลระหว่างรัฐกับรัฐ....หน่วยราชการก็ไว้ใจช่อง 11"<sup>51</sup>

ซึ่งจากคำสัมภาษณ์นี้ตรงกับที่พบว่า นักข่าวของสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 เคยใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฯ เป็นอันดับรองต่อจากสถานีโทรทัศน์ไอทีวี และสถานีโทรทัศน์สีช่อง 7

อนึ่ง เป็นข้อสังเกตว่า สถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา กรมประชาสัมพันธ์ ช่อง 11 นับว่าเป็นสถานีที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับปี พ.ศ.2540 มากที่สุด เริ่มจากการถ่ายทอดสด การสัมมนาแนวคิด แนวทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตลอดจนการจัดรายการอภิปรายเสริมเป็นระยะ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบนโยบายด้านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกิจการสื่อสารของรัฐซึ่งสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่โดยตรงในการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงมีผลต่อการรับรู้ และการใช้สิทธิของนักข่าวโทรทัศน์ของสถานีนี้ได้ส่วนหนึ่ง

สถานีโทรทัศน์สีช่อง 3 อ.ส.ม.ท. เป็นสถานีที่นักข่าวเคยใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฯ ในอันดับรอง และมีจำนวนเท่ากับสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 เมื่อพิจารณาจากนโยบายผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฯ จากการสัมภาษณ์ นายประชา มาสินนธ์ กรรมการผู้จัดการฝ่ายข่าว ระบุว่า "การนำเสนอข่าวในยุคสังคมข่าวสารปัจจุบัน โดยเฉพาะข่าวโทรทัศน์ ซึ่งมีบทบาทต่อสังคมสูงกว่าสื่ออื่น ๆ และยังมีการแข่งขันสูงมาก.....และปัจจุบันเริ่มนำข้อมูลมาเป็นปัจจัยในการแข่งขันมากขึ้น เรียกว่าข้อมูลของใครดี ชาวอันนั้นจะได้รับความเชื่อถือจากผู้ชมมาก

<sup>51</sup> สัมภาษณ์ ปราวินท์ รัฐวิจิตร, ผู้อำนวยการฝ่ายข่าว สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11, 3 กันยายน 2542



ชั้นเป็นลำดับ และบางข่าวข้อมูลก็เป็นจุดขายของข่าวนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้นไทยทีวีสีช่อง 3 จึงได้วางนโยบายให้ใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเต็มที่ เพื่อนำเสนอข้อมูลที่ประชาชนสนใจให้หลากหลายมากขึ้น เพราะจากตัวอย่างข่าวที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผลการศึกษาปัญหาเศรษฐกิจของชาติของศปร.หรือการเปิดเผยคะแนนสอบของโรงเรียนสาธิตเกษตรฯ ได้รับความสนใจจากประชาชนมาก"<sup>52</sup>

ทางด้านสถานีโทรทัศน์สีช่อง 9 อ.ส.ม.ท. นายชิตณรงค์ คุณะกฤดาธิการ ผู้อำนวยการสำนักข่าวไทย ระบุว่า "ช่อง 9 พยายามทำข่าว segment ใหม่ ๆ เช่น ข่าว IT ข่าววิทยาศาสตร์ ข่าวเยาวชน ... และจะเน้นการเสนอ "ข่าวกระแส" หรือข่าวที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชน... ปัจจุบันอาจให้น้ำหนักกว่าข่าวการเมืองมาก ตามด้วยข่าวเศรษฐกิจ สังคม และกีฬา โดยมีสื่ूपข่าวหลากหลาย"..... เมื่อมีพระราชบัญญัติฯ นี้ออกมาก็เคยเชิญอาจารย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาบรรยาย"<sup>53</sup>

ส่วนสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 5 ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่ามีนโยบายเสนอข่าวเกี่ยวกับข่าวสารราชการอย่างระมัดระวัง แต่จากการสัมภาษณ์ นายธเรศวร์ ธนสมบุญรณ์ หัวหน้าฝ่ายข่าวในประเทศ ก็ได้แสดงถึงการเห็นความสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นี้ว่า จะเป็น "เครื่องมือเสริม" ให้การปฏิบัติงานข่าว "ง่าย เร็ว ขึ้น" อย่างไรก็ตาม ก็ให้ข้อสังเกตว่า การใช้พระราชบัญญัติฯ นี้จะเป็นประโยชน์เพียงใดขึ้นอยู่กับผู้ใช้ว่าจะนำไปเสนอให้เกิดผลดีอย่างไรต่อสังคม และผู้รับสาร การล่วงลึกเกินความจำเป็น ก็อาจไม่เป็นประโยชน์ เช่น ไม่ได้รับการเสนอข่าวเลย หรือมีจะนั้นหากเสนอไปแต่ผลเสียอาจมากกว่าผลดี ต่อสังคมก็ได้

จากประเด็นที่ 3: ความสัมพันธ์ส่วนตัว และเทคนิคการหาข่าวให้ผลในการเข้าถึงข้อมูล  
ได้ดีกว่า

<sup>52</sup> สัมภาษณ์ ประชา มาลินนท์, กรรมการผู้จัดการ สถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 3, 23 สิงหาคม 2542

<sup>53</sup> สัมภาษณ์ ชิตณรงค์ คุณะกฤดาธิการ, ผู้อำนวยการสำนักข่าวไทย สถานีโทรทัศน์ช่อง 9, 26

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่านักเรียนจะเห็นประโยชน์ของพระราชบัญญัตินี้ ตามที่อภิปรายในประเด็นที่ 1 แต่เมื่อตอบคำถามในประเด็นที่ 3 ก็พบว่า นักเรียนมากกว่าร้อยละ 70 เห็นด้วย โดยเหตุผลที่อธิบายเสริมจากคำถามปลายเปิดได้แก่

"การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ต่างตอบแทน ให้ผลในด้านของความเร็วสะดวก ไม่ต้องผ่านขั้นตอนทางราชการ ซึ่งมักจะทำให้เวลานาน มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซึ่งบางกรณีไม่เหมาะสมกับสื่อโทรทัศน์ซึ่งต้องการความเร็วในการนำเสนอข่าว"

ซึ่งความเห็นด้านเวลานี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้บริหารสถานีโทรทัศน์ทุกช่องที่พูดถึงข้อจำกัดด้านเวลาทำให้นักข่าวโทรทัศน์ไม่รอใช้ข้อมูลตามขั้นตอนราชการ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากช่วงนี้เป็นช่วงระยะการเริ่มใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ความสะดวก ความไม่คล่องตัวจากด้านหน่วยราชการจึงยังมีอยู่ แต่ถ้าหากเวลาผ่านไป จนมีระเบียบปฏิบัติที่แน่ชัดของทางฝ่ายราชการ ความสะดวกในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลย่อมจะมีมากตามขึ้นด้วย และเมื่อนั้นนักข่าวย่อมจะเลือกใช้สิทธิเพิ่มมากขึ้นกว่าการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว

#### จากประเด็นที่ 4 ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้สิทธิ

- 4.1 ปัญหาที่นักข่าวพบกันมาก คือ ข้าราชการยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่เข้าใจเจตนารมณ์บ้าง จากการเกรงความผิด หรือการรังเกียจจากผู้บังคับบัญชาบ้าง หรือบางครั้งก็เป็นปัญหาด้านทัศนคติ และการปฏิบัติตนในแบบเดิม อย่างไรก็ตาม มีข้าราชการบางส่วนที่เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายและพร้อมที่จะให้บริการ หากแต่ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นของการประกาศใช้และนำไปปฏิบัติ
- 4.2 ข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ  
ปัญหาในด้านข้อยกเว้นคือ การตีความว่า ข้อมูลข่าวสารใดเข้าข้อยกเว้น เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ บัญญัติข้อยกเว้นไว้โดยคร่าว ๆ การใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก นักข่าวต้องเสียเวลานานในการได้รับข้อมูลที่ไป

เข้าช้อยกเว้น เพราะข้าราชการมักโอนปัญหาการใช้ดุลยพินิจไปให้ผู้บริหารระดับสูง เป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งใช้เวลานานหลายวัน อีกทั้งข้อมูลบางประการที่ข้าราชการระบุว่า เป็นช้อยกเว้น และนักข่าวหรือประชาชน ทำเรื่องร้องขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีมติให้เปิดเผยข้อมูลได้ แล้วข้าราชการยังไม่ยอมเปิด เผย ประชาชนก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะไม่มีบทลงโทษที่แน่ชัด

4.3 ปัญหาเชิงปฏิบัติและเชิงทัศนคติ ที่เห็นว่านักข่าวโทรทัศน์มักจะไม่ทำข่าวเจาะลึก แต่มักจะตามข่าวต่อจากหนังสือพิมพ์ และดังนั้นจึงมักจะใช้สิทธิจากพระราช บัญญัตินี้น้อยกว่านักข่าวหนังสือพิมพ์

เป็นที่น่าเสียดายที่นักข่าวโทรทัศน์ส่วนใหญ่รวมทั้งผู้บริหารสถานีโทรทัศน์ส่วนใหญ่ยอมรับว่า นักข่าวโทรทัศน์ทำข่าวด้านเจาะลึกน้อย โดยเฉพาะเมื่อ เทียบกับนักข่าวหนังสือพิมพ์ ข้อจำกัดที่ห้ทั้งนักข่าวโทรทัศน์และผู้บริหารโทรทัศน์ ระบุก็ได้แก่

- "ลักษณะความเป็นสื่อโทรทัศน์ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านเวลา เน้นความเร็ว ไม่เน้นรายละเอียด
- "ขึ้นอยู่กับนโยบายข่าว" "บรรณาธิการไม่สั่งให้ทำ"
- "การมุ่งเสนอตามกระแส" "ตามความสนใจ" "ไม่มีอิสระในการเสนอข่าวเท่าหนังสือพิมพ์ เนื่องจากเป็นสื่อของรัฐ"

บางครั้งเหตุผลที่ให้นำก็สามารถมองได้ว่า นักข่าวโทรทัศน์ยังไม่ได้ใช้ ความพยายามที่เพียงพอในการหาข่าว จึงมีบางคำตอบที่ระบุว่า

- "การหาข่าวต่อจากหนังสือพิมพ์เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกที่สุด"
- "นักข่าวโทรทัศน์ไม่ได้ใกล้ชิดแหล่งข่าวเท่ากับนักข่าวหนังสือพิมพ์"
- "หนังสือพิมพ์สร้างกระแสต่อประเด็นข่าวได้ดีกว่าโทรทัศน์ เช่น ใช้การ พาดหัวข่าวก็เรียกความสนใจได้แล้ว"

อันที่จริงแล้วตามหลักการว่าด้วยคุณลักษณะและบทบาทของสื่อโทรทัศน์นั้น มีศักยภาพและพลัง อันสูงในการที่จะเสนอข่าวเจาะลึกได้อย่างน่าสนใจและน่าดึงดูดใจ

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยยังพบว่า สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่มีความน่าเชื่อถือ (Credibility) มากที่สุด เนื่องจากสามารถยืนยันแก่ผู้รับสารได้ด้วยทั้งภาพและเสียง

ในต่างประเทศรายการโทรทัศน์ประเภทข่าวเจาะลึก (Investigative News) หรือสารคดีสืบสวนสอบสวน (Investigative Documentary) มีปฏิบัติแพร่หลายและโด่งดังไปทั่วโลก เช่น รายการ "60 minuits" ซึ่งได้เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย และทำเป็นภาคภาษาไทยด้วย โดยเผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์สีช่อง 9 อ.ส.ม.ท.

นอกจากนี้ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี ก็ได้มีเสนอรายการทำนองนี้อยู่ด้วย เช่น "ถอดรหัสลับ" เป็นต้น

ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและแนวทางปฏิบัติในการเสนอข่าวด้านเจาะลึกหรือสืบสวน ทางด้านโทรทัศน์ให้มากขึ้น โดยไม่อ้างว่าเป็นงานที่เหมาะสมกับสื่อหนังสือพิมพ์มากกว่า

#### ส่วนที่ 4           ความคิดเห็นที่มีต่อเนื้อหาข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราช การที่เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจไม่เปิดเผย

ในข้อยกเว้น 7 ข้อ ได้แก่

- มาตรา 14           ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์
- มาตรา 15(1)       ข้อมูลที่อาจกระทบถึงความมั่นคงภายในประเทศ หมายรวมถึง ความมั่นคงในทุก ๆ ด้าน เช่น การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทหาร เศรษฐกิจ เป็นต้น
- มาตรา 15(2)       ข้อมูลที่อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวกับการฟ้องคดี การปราบปราม การตรวจสอบ
- มาตรา 15(3)       ความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่ได้รับข้อยุติ อันหมายถึง "ความเห็น" เท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณา หรือรายงานข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ในการทำความเห็นดังกล่าว
- มาตรา 15(4)       ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของบุคคล
- มาตรา 15(5)       ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่อาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลอันรวมถึง "รายงานการแพทย์" ด้วย

มาตรา 15(6) ข้อมูลที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย หรือบุคคลเจ้าของข้อมูลกำหนดมิให้เปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่กระทบประโยชน์ได้เสียของเจ้าของข้อมูล เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร

จากผลการศึกษาพบว่า นักข่าวเห็นด้วยกับประเด็นที่เกี่ยวกับการปกปิดข้อมูลอันเกี่ยวกับ

- |          |  |
|----------|--|
| อันดับ 1 | อันตรายแก่ชีวิต ความปลอดภัยของบุคคล                  |
| อันดับ 2 | ความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์                   |
| อันดับ 3 | ข้อมูลส่วนบุคคล                                      |
| อันดับ 4 | ข้อมูลว่าด้วยความมั่นคง                              |
| อันดับ 5 | ความเห็นที่ยังไม่ยุติในหน่วยงาน                      |
| อันดับ 6 | ข้อมูลที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยเป็นลิขสิทธิ์  |
| อันดับ 7 | ข้อมูลที่อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ |

การจัดลำดับนี้ หากจำแนกตาม "ตำแหน่งงาน" "สายงาน" และ "สถานที่ทำงาน" พบว่า

กลุ่มบรรณาธิการจะมีค่าเฉลี่ยความเห็นด้วยสูงกว่ากลุ่มผู้สื่อข่าว โดยเฉพาะในข้อที่เกี่ยวกับข้อมูลด้านสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 14) ข้อมูลด้านความมั่นคง (มาตรา 15(1)) และข้อมูลที่ความคิดเห็นภายในหน่วยงานยังไม่ได้ข้อยุติ (มาตรา 15(3)) นอกนั้นระดับค่าเฉลี่ยจะใกล้เคียงกัน

เมื่อจำแนกตาม "สายงาน" พบว่า ระดับค่าความคิดเห็นที่เห็นด้วยสอดคล้องกันในระดับ 4.00 ขึ้นไป ได้แก่ประเด็นที่เกี่ยวกับข้อมูลอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อพระมหากษัตริย์ (มาตรา 14) ต่อความมั่นคง (มาตรา 15(1)) และต่อข้อมูลข่าวสารอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคล (มาตรา 15(4))

ส่วนข้อที่ได้ค่าเฉลี่ยน้อย คือข้อที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องคดี (มาตรา 15(2)) ซึ่งนักข่าวสายการเมืองและสายเศรษฐกิจ มีความเห็นด้วยในระดับ 2.66 และ 2.67 ตามลำดับ ในขณะที่สายสังคมจะเห็นด้วยมากกว่าในระดับค่าเฉลี่ย 3.29



นอกจากนี้ นักข่าวสายเศรษฐกิจจะให้คะแนนเฉลี่ยที่น้อย (21.67) ในข้อที่เกี่ยวกับมาตรา 15(3) ว่าด้วยความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่ได้รับข้อยุติ และค่าเฉลี่ย 2.75 ต่อมาตรา 15 (6) ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่กระทบประโยชน์ได้เสียของเจ้าของข้อมูล เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร ส่วนความคิดเห็นของนักข่าวสายการเมือง และสายสังคม ต่อประเด็นดังกล่าวจะเห็นด้วยมากกว่า โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยมากกว่า 3.21 ถึง 3.63

เมื่อจำแนกตาม "สถานที่ทำงาน" พบว่า ในข้อยกเว้นมาตรา 14 ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์พบว่า นักข่าวสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์จะมีความเห็นด้วยสูงเป็นอันดับ 1 (ค่าเฉลี่ย 4.71) ตามด้วยสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 (4.67) และช่อง 5 (4.43) และความคิดเห็นด้วยที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือนักข่าวสถานีโทรทัศน์ไอทีวี

สำหรับมาตรา 15(1) ว่าด้วย ข้อมูลที่อาจกระทบความมั่นคงของประเทศ จากตารางนี้พบว่า นักข่าวสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 มีค่าคะแนนความคิดเห็นสูงเป็นอันดับหนึ่ง (4.17) ตามด้วยสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 และสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ในค่าเฉลี่ยที่เท่ากัน คือ 4.14 ส่วนช่องที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด (3.14) คือสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท.

สำหรับมาตรา 15(4) ว่าด้วย ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคล พบว่า นักข่าวสถานีโทรทัศน์ทุกช่อง ให้ความสำคัญในระดับมากกว่า 4.00 ขึ้นไป

ส่วนในมาตรา 15(5) ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล พบว่า นักข่าวสถานีโทรทัศน์ไอทีวี สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 และช่อง 7 มีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นสูงกว่า 4.00 ส่วนสถานีที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดในความคิดเห็นนี้ คือสถานีโทรทัศน์ช่อง 3

จากการให้ความเห็นต่อข้อยกเว้น สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของนักข่าว ที่ให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยของชีวิตมนุษย์เป็นอันดับแรก อันแสดงถึงจุดความรับผิดชอบของนักข่าวในลักษณะที่เป็นสากล

ส่วนการให้ความสำคัญในอันดับที่ 2 และที่ 3 แสดงถึงความเข้าใจอันดีถึงลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมไทย ซึ่งเกิดทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ และขณะเดียวกันก็แสดงความรับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งส่งผลต่อประเทศชาติในส่วนรวม

ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ การให้ความสำคัญต่อ "ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือ "Right to Privacy" ซึ่งปกติแล้ว ค่านิยมนี้เป็นค่านิยมที่ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในสังคมตะวันตก แต่ในประเทศไทยวัฒนธรรมไทยยังไม่ค่อยให้ความสำคัญมากนัก แม้ในทางปฏิบัติในเชิงการเสนอข่าวทั่วไปก็มีการละเมิดอยู่เนือง ๆ

ดังนั้น เมื่อนักข่าวโทรทัศน์ให้ความเห็นจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลส่วนบุคคล ว่าสมควรเป็นข้อมูลที่ยกเว้น โดยจัดลำดับเป็นที่ 4 และมีคะแนนค่าเฉลี่ยไล่เรียงกับลำดับที่ 3 จึงนับว่าเป็นนิมิตรหมายที่ดีของความเป็นนักข่าวที่มีค่านิยมเป็นสากล อันเป็นการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนด้วย

#### ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะของนักข่าวโทรทัศน์ต่อการปฏิบัติอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

1. ควรมีการอบรมผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการและแนวทางการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ (ค่าเฉลี่ย 4.61)
2. ควรอบรมข้าราชการให้ทราบแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลราชการ (ค่าเฉลี่ย 4.61)
3. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเผยแพร่เอกสารและแนวทางปฏิบัติแก่นักข่าว (ค่าเฉลี่ย 4.41)

นักข่าวมีแนวโน้มไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ ดังนี้

1. การให้สิทธิแก่นักข่าวมากกว่าประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ (ค่าเฉลี่ย 2.50)
2. การยกเลิกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ค่าเฉลี่ย 2.00)

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่านักข่าวโทรทัศน์มีความสนใจ และต้องการศึกษาเข้าใจพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นนิมิตหมายของความสนใจที่จะเสนอข่าวสารในเชิงเจาะข่าวจากราชการด้วย ซึ่งหากการปฏิบัติส่งผลไปถึงการเสนอข่าวเชิงลึกให้มากยิ่งขึ้นแล้วย่อมจะเป็นผลดีต่อสังคม

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเปิดเปรียบเทียบ ก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวโทรทัศน์หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ดีขึ้น สะดวกขึ้นกว่าช่วงก่อนการประกาศใช้ เนื่องจากหากไม่มี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ การได้รับข้อมูลข่าวสารจากราชการ เป็นไปได้ยาก และมักต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการเข้าถึงข้อมูล และแม้จะได้ข้อมูลข่าวสารจากราชการมา ก็ขาดความน่าเชื่อถือของแหล่งข่าว เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารมีมากขึ้น และนักข่าวโทรทัศน์ก็ใช้สิทธิเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้นด้วย เพราะข้อมูลมาจากหน่วยงานของราชการ ข้อมูลบางประเภทที่เข้าช้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย นักข่าวโทรทัศน์ก็สามารถร้องขอต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งก็มีแนวโน้มว่าจะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารราชการที่นักข่าวโทรทัศน์ขออยู่นั้น ล้วนมีผลกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น เมื่อเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร ทำให้การขังน้ำหนักรในการวินิจฉัย ออกมาในลักษณะของการต้องเปิดเผยข้อมูล

ด้านปัญหาและอุปสรรคของนักข่าวในการใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า ปัญหาหลักคือนักข่าวโทรทัศน์ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า ควรใช้สิทธิของตน และควรปฏิบัติตนอย่างไร นักข่าวโทรทัศน์ส่วนมากไม่ได้ศึกษาการใช้ พ.ร.บ. อย่างละเอียดทำให้ไม่เข้าใจ และไม่แน่ใจในการใช้สิทธิตามที่ พ.ร.บ.บัญญัติไว้

ในส่วนของราชการ ก็มีความ"เคยชิน"ที่จะปฏิบัติตนแบบเก่า คือปิดข้อมูลข่าวสารราชการเป็นหลัก การจะปรับเปลี่ยนทัศนคติให้เปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก และ ปิดข้อมูลข่าวสารเฉพาะที่เข้าช้อยกเว้น ยังต้องอาศัยเวลา ซึ่ง ควรมีการอบรมบุคคลากรในหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติงาน

เกี่ยวข้องกับการให้ดูหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ให้มีความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับ พ.ร.บ. เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเบื้องต้นในการเปิดเผย หรือ ปิดข้อมูลเป็นไปอย่างมีหลักการ และเป็นไปอย่างสอดคล้องตามที่ พ.ร.บ.บัญญัติไว้ อีกทั้งต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารราชการว่าเป็นเรื่องสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ และตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความเป็นระบบ และความโปร่งใสในระบบราชการ ควรมีการบัญญัติให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ข้าราชการที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล แม้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร มีมติตัดสินให้ "เปิดเผย" ข้อมูล

นาย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ในวันพฤหัสบดีที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ว่า "ตอนที่บัญญัติกฎหมาย ไม่ได้คิดถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นทั้งหมด เช่น กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยมีมติให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมเปิดเผย หรือบางหน่วยงานอ้างกฎหมายเฉพาะ ว่าเรื่องนี้เปิดเผยไม่ได้ เช่น กรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ก็ทำให้การใช้กฎหมายนี้ชะงัก ซึ่งตอนที่บัญญัติคิดว่ามีบทลงโทษทางวินัยของราชการอยู่แล้ว แต่การลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งเรื่อง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมา ซึ่งในทางปฏิบัติบางครั้งผู้บังคับบัญชาเพิกเฉย จึงน่าที่จะมีการบัญญัติให้มีการลงโทษทางอาญาได้"

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญอีกประการ คือนโยบายการทำข่าวโทรทัศน์ของทุกสถานีที่ต้องอาศัยความเร็ว ฉับไวทำให้นักข่าวโทรทัศน์ ไม่มีเวลาพอที่จะไปขอข้อมูลข่าวสารราชการ อีกทั้งประเด็นข้อมูลข่าวสารในลักษณะเจาะลึกที่นักข่าวโทรทัศน์ต้องการ มักไปเข้าช้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติ หรือเป็นข้อมูลที่มีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่าย ทำให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียในการเปิดเผยข้อมูลอุทธรณ์ ขอให้ไม่เปิดเผยข้อมูล ทำให้ต้องมีการ แต่งตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งกว่ากระบวนการพิจารณาทั้งหมด จะเสร็จสิ้น อาจใช้เวลา 30 - 60 วัน

ปัญหาและอุปสรรคด้านความล่าช้าของขั้นตอนการขอข้อมูลดังกล่าว ทำให้ไม่มีนักข่าวโทรทัศน์มาขอใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.เท่าที่ควร ผู้ที่มาขอใช้สิทธิมากที่สุดกลับเป็นข้าราชการ<sup>54</sup> ที่มาขอตรวจสอบข้อมูลทางวินัย ข้อมูลด้านการแต่งตั้งโยกย้าย ข้อมูลเรื่องการทำผิด รองลงมาได้แก่

<sup>54</sup> สัมภาษณ์ ผ.ศ. สมยศ เชื้อไทย, คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสาร, 24 สิงหาคม

นักข่าว น.ส.พ. ที่จะมีลักษณะของการติดตามข่าวสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเวลานาน และมักเป็น เรื่องที่สำคัญ มีผลกระทบต่อบ้านเมืองหรือ หน่วยงานหลายฝ่าย ส่วนประชาชนทั่วไปนั้นก็มักมี มาขอ ให้สิทธิบ้าง นักข่าวโทรทัศน์นับว่าน้อยที่สุด

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า สื่อมวลชนมีช่องทางในการแสวงหาข่าวสารต่างๆ จาก หน่วยงานของรัฐโดยวิธีการต่างๆของตนเองอยู่แล้ว แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องให้ข้อมูล แก่สื่อมวลชน อีกทั้งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการให้ข้อมูลข่าว สารแก่สื่อมวลชนเท่าที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น จึงอาจทำให้การแสวงหาข่าวสารของสื่อมวลชนถูก จำกัดโดยปริยาย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความระมัดระวังในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อ มวลชนมากยิ่งขึ้น ในด้านของสถานีโทรทัศน์หรือสื่อมวลชนควรมีการอบรมนักข่าวโทรทัศน์เพื่อให้ มีความเข้าใจ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการดียิ่งขึ้น

ในภาพรวมซึ่งขณะนี้ประชาชนต้องการได้รับสิทธิในการรับรู้ (Right to know)<sup>1</sup> สิทธิในการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ (Right to Access to Government Information)<sup>2</sup> และสิทธิในการมี ส่วนร่วม (Right to Participate) ของประชาชนในฐานะผู้รับสารด้วย ผลดีนอกเหนือจากเป็นการ ประกันสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปีที 2540 แล้ว ยังเป็นการส่งผลในทางตรงต่อการปฏิรูป ระบบราชการ หรือการก่อให้เกิด "ธรรมรัฐ" (Good Governance) อันประกอบด้วย ปัจจัยหลัก ๖ ข้อ ดังนี้

1. หลักของนิติธรรม
2. หลักของความโปร่งใสในการดำเนินงาน
3. หลักการมีความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของภาครัฐ
4. หลักในการมีส่วนร่วม

<sup>1</sup>United Nations Report, Yearbook on Human Right for 1947. (Cabe Success, N.Y.

: United Nations), p. 43.

<sup>2</sup>Ralph L. Holsinger and Jon Paul Dilts, Media Law. New York McGraw Hill Inc, 1994, p. 361-375.



## 5. หลักของควมามีประสิทธิภาพ<sup>3</sup>

ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่สังคมไทยปรารถนาจะให้เกิดขึ้น และหากสื่อมวลชน จะเป็นปัจจัยหนึ่งในการก่อให้เกิดสิ่งดังกล่าวก็ย่อมนับเป็นสำเร็จในด้านวิชาชีพประการสำคัญ

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นไปได้ทั้งภาพจริงและภาพลวง การมีกฎหมายฉบับนี้อยู่ทำให้ดูเหมือนว่าประเทศไทยได้ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการ เพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัตินั้น ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับรัฐบาลลงมาถึงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งหากไม่มีบรรทัดฐานในการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน หรือ มีการเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการต่อสื่อมวลชนแล้ว การประกาศใช้ของพระบัญญัตินี้ก็ยาก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของนักข่าวโทรทัศน์แต่อย่างใด

การให้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน หรือนักข่าวโทรทัศน์ในฐานะตัวแทนของประชาชน ประสบความสำเร็จตามที่ควรจะเป็น แต่ต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นๆ ทั้งในด้านบุคลากรของรัฐที่ต้องเตรียมความพร้อมในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หรือการใช้ดุลพินิจในการปกปิดข้อมูลข่าวสาร ตามกรอบที่กฎหมายบัญญัติ ในส่วนของประชาชนก็ต้องศึกษาถึงสิทธิของตนเอง และมีความเข้าใจใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการดีพอที่จะร้องขอข้อมูลได้อย่างชัดเจนตรงประเด็นเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้า คณะกรรมการวินิจฉัยที่มีทัศนคติในทางเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก นักกฎหมาย ที่ต้องเตรียมศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเตรียมร่างกฎหมายอื่นๆ มาเสริมเพื่อให้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นักสื่อสารมวลชนก็ต้องมีความตื่นตัวมากขึ้น และช่วยกันนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ พ.ร.บ. นี้แก่ประชาชน ซึ่งจะทำให้ พ.ร.บ. นี้ได้รับการยอมรับ และมีการนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างแพร่หลายยิ่งขึ้นอย่างแน่นอน

<sup>3</sup> มิตติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การสนับสนุนให้เกิดธรรมรัฐ (Good Governance) วันที่ 11

## ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

จากผลการศึกษาเรื่อง “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการของนักข่าวโทรทัศน์ : ศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ปี พ.ศ.2540 “ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
  - 1.1 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการควรจัดการฝึกอบรมให้แก่นักข่าวและผู้ปฏิบัติงานด้านข่าวในระดับต่าง ๆ โดยปรับเนื้อหาข้อมูลให้เหมาะสมกับความต้องการรับรู้ เพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม
  - 1.2 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการโดยเวียนไปตามหน่วยต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
  - 1.3 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ควรจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติ เช่น เน้นในจุดที่มักเกิดความสงสัย หรือการปฏิบัติที่ผิดพลาด ควรใช้ภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจด้วย
  - 1.4 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควรมีความเป็นอิสระในโครงสร้าง ควรประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายอาชีพ มิใช่เน้นข้าราชการเช่นปัจจุบัน ในระยะยาวควรเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการวินิจฉัย ตลอดจนมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับภูมิภาคเพิ่มเติมอีกด้วย
  - 1.5 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารควรจัดพิมพ์ เผยแพร่กรณีที่วินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน ให้แก่สาธารณชนและผู้ที่ต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

## 2. ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชน เน้นด้านวิทยุโทรทัศน์

- 2.1 ควรมีการฝึกอบรมด้าน "ทัศนคติ" "บทบาท" "ความรับผิดชอบ" และ "จรรยาบรรณ" ในการเสนอข่าวแก่นักข่าวเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ยังขาดในเชิงปฏิบัติ เช่น การเข้าใจผิดว่างานการเสนอข่าวเชิงเจาะลึก มีโรงงานตรงของนักข่าวโทรทัศน์ หากแต่เป็นเรื่องของนักข่าวหนังสือพิมพ์ เป็นต้น
- 2.2 ควรมีการแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์กับหน่วยงานในต่างประเทศ ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลของราชการ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดด้านนี้มานาน วิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอาจใช้การศึกษาดูงาน การฝึกอบรม การส่งคนไปศึกษาต่อด้านนี้ ตลอดจนการเชิญวิทยากรมาสัมมนาเป็นครั้งคราวในประเทศไทย
- 2.3 สถาบันโทรทัศน์ ควรร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ จัดการฝึกอบรม (in house training) ในหน่วยงานของตนเป็นระยะเพื่อติดตามข่าวสารให้ทันสมัยอยู่เสมอ

## 3. ข้อเสนอแนะต่อมหาวิทยาลัยที่จัดสอนด้านนิเทศศาสตร์และสื่อสารมวลชน

- 3.1 ควรบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนปัญหาในเชิงปฏิบัติกรณีศึกษาต่าง ๆ ไว้ในหลักสูตร ทั้งในระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษา
- 3.2 ควรมีบทบาทชี้นำในเชิงวิชาการ ว่าด้วยแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ว่าด้วยข้อมูลใหม่ ๆ ด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตลอดจนแนวทางด้านจรรยาบรรณของวิชาชีพต่าง ๆ โดยจัดทำในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สัมมนา อภิปราย ฝึกอบรม บทความ การวิจัย เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. ข้อเสนอแนะด้านการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- 4.1 สำหรับข้อเสนอแนะด้าน งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ ซึ่งมีความสำคัญมาก นั้น สื่อมวลชน ควรเป็นกำลังสำคัญในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนทราบทั่วถึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อโทรทัศน์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่มีความรวดเร็ว และสามารถนำเสนอได้ทั้งภาพและเสียงควรมีบทบาทสำคัญในการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ และนักข่าวโทรทัศน์ควรใช้สิทธิตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการในการหาข้อมูลข่าวสารเพื่อนำเสนอต่อประชาชนให้มากยิ่งขึ้น
- 4.2 หน่วยงานของรัฐควรมีการการเผยแพร่ให้ประชาชนมองเห็นประโยชน์จากกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยร่วมมือกับสื่อมวลชนในการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการกับพัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาการเมืองแบบประชาชนมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ และสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง
- 4.3 การส่งเสริมการใช้สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เผยแพร่ความรู้ ระเบียบคำสั่งและพัฒนาการใหม่ ผ่านสื่อชนิดต่าง หน่วยงานราชการ เอกชน หรือ สื่อมวลชน อาจมีการจัดโครงการขึ้นมาประกวดกัน เพื่อดึงดูดให้ประชาชนสนใจ หรือมีการให้รางวัลหน่วยงานที่พร้อมที่สุด ในการจัดหาข้อมูลให้ประชาชนได้ตรวจค้น หรือให้บริการแก่ประชาชนดีที่สุดในการขอข้อมูลของราชการ
- 4.4 ควรมีการเผยแพร่พัฒนางานด้านข้อมูลข่าวสารออกไปสู่ชุมชนนานาชาติในประเทศ ไทยและขยายวงออกไปสู่ประชาคมนานาชาติ ซึ่งอินเตอร์เน็ตมีส่วนช่วยได้ โดยจัดให้มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายสารสนเทศ ให้มีเจ้าหน้าที่ประจำการโดยเฉพาะโดยดูแลรักษาและพัฒนาข้อมูลและเทคโนโลยีในวารสารเผยแพร่ของคณะกรรมการข้อมูล

ข่าวสารของราชการ โดยดูแลให้มีการแนะนำด้านข้อมูลข่าวสารแก่องค์การของรัฐ และองค์การธุรกิจนานาชาติอยู่เสมอ

#### 5. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

นอกเหนือจากประเด็นการวิจัยที่ครอบคลุมในการศึกษาเรื่องนี้แล้ว ในอนาคตสามารถทำการวิจัยให้เพิ่มเติมขึ้นได้ เช่น

- 5.1 ศึกษาเปรียบเทียบการใช้สิทธิ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ในระยะต่าง ๆ เช่น ในทศวรรษหน้า
- 5.2 ศึกษาเปรียบเทียบการใช้สิทธิและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ระหว่างสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ เป็นต้น
- 5.3 ศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย