การคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ (Rights to Know) : ศึกษากรณีประเทศในภูมิภาคเอเชีย

Protection of the Rights to Know : Cases study of Asian countries

กชกร น้อยเพ็ง
Kotchakorn Noipeng
กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Foreign Constitution Division, the Office of the Constitutional Court
นิติกร จิรฐิติกาลกิจ
Nitikon Jirathitikankit
กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Foreign Constitution Division, the Office of the Constitutional Court

บทคัดย่อ

สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) และเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (freedom of information) ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมาย ทั้งในระดับสากลและในระดับกฎหมายภายในประเทศ ขณะที่การจำกัดสิทธิในการรับรู้กระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับบทความนี้มุ่งหมายที่จะนำเสนอเนื้อหาในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) อันได้แก่ การสำรวจตรวจสอบนิยามความหมายและบริบทในทางสากลของสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) และการรับรองสิทธิดังกล่าวในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และไต้หวัน รวมถึงตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิในการรับรู้ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ภายใต้การพัฒนาทางเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ส่งผลต่อช่องทางในการติดต่อสื่อสาร การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรับรู้ (Right to know) ย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครองที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาของบทความตามที่ได้สำรวจนิยามของการรับรองสิทธิในระดับสากลและในภูมิภาคเอเชียนั้น มีประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) อาทิ บทบาทของเทคโนโลยีอุบัติใหม่ที่ช่วยขยายศักยภาพ ในการสื่อสารและการเข้าถึงข้อมูลผ่านโซเชียลมีเดีย แต่ก็สร้างความท้าทายเรื่องความเป็นส่วนตัว ความถูกต้องของข้อมูล (Fake News) และความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล นอกจากนี้ บทความนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อให้สิทธิในการรับรู้เป็นสิทธิที่จะช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ การจำกัดสิทธิต้องมีขอบเขต กล่าวคือการจำกัดสิทธิในการรับรู้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและการส่งเสริมส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐควรตระหนักว่าสิทธิในการรับรู้เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด

คำสำคัญ
สิทธิในการรับรู้, ข้อมูลข่าวสาร, เทคโนโลยีอุบัติใหม่

Abstract

"The Right to Know" is regarded as an integral part of freedom of expression and freedom of information, which are significant basis of liberal democratic regime and legally recognized by international and domestic law. Additionally, the restriction of the right to know shall not be imposed, except by virtue of a provision of law enacted for legitimate purposes.

This article examines various aspects of the right to know including its definition and global context and its constitutional recognition in Thailand and in other Asian jurisdictions - South Korea, Indonesia, and Taiwan. The notable decisions of the foreign constitutional courts that illustrates the protection of such right are also mentioned. It might therefore be mentioned that the development of technology that affects the ways of communication, the acquisition of information, and the expression of thought illustrates the significance of the right to know is a significant basis of democratic regime where the right of people to participate as the sovereign people is apparently recognized.

The findings of the study, based on an examination of the definitions of the recognition of rights at the international level and within the Asian region, highlight key issues related to the Right to Know. These include the role of emerging technologies that

enhance communication capabilities and access to information through social media. However, such technologies also pose challenges concerning privacy, the accuracy of information (fake news), and the security of personal data. In addition, the article offers recommendations to promote the Right to Know as a right that enables the public to recognize the necessity of state information disclosure. Any restriction on this right must be limited in scope; specifically, the Right to Know may not be restricted unless such restriction is prescribed by law for a specific purpose. Furthermore, the promotion of public participation is emphasized, with the state being urged to recognize that the Right to Know is an inherent human right possessed by individuals from birth.

Keywords

Right to Know, Information, New Emerging Technologies

สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) : บทสำรวจเบื้องต้น

สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) และเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (freedom of information) อันเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตย ขณะเดียวกันในยุคปัจจุบัน เป็นการยากที่จะปฏิเสธว่า เทคโนโลยีอุบัติใหม่ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างกระบวนการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นผ่านการพัฒนาช่องทางในการติดต่อสื่อสารที่หลากหลาย โดยเทคโนโลยีได้มีส่วนช่วยในการสร้างสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นมิตรต่อผู้ใช้งาน (user-friendly interfaces) ให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงออกทางความคิดเห็นสู่สาธารณะสามารถกระทำได้ผ่านช่องทางและวิธีการที่หลากหลาย[1] ทั้งนี้ หากไม่มีช่องทางในการที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้แล้ว ประชาชนก็อาจถูกปล่อยให้อยู่ภายใต้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ (Fake News) รวมถึงอาจไม่รู้ถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ในรายงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (the Human Rights Council Advisory Committee) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบ โอกาส และความท้าทายของเทคโนโลยีดิจิทัลอุบัติใหม่ (new and emerging digital technologies) ที่มีต่อการเสริมสร้างและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้ระบุว่า เทคโนโลยีอุบัติใหม่ส่งผลต่อการขยายศักยภาพในการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้กว้างขึ้น เสริมสร้างให้ปัจเจกบุคคลสามารถเพิ่มขีดความสามารถของตนเองในโลกแห่งความเป็นจริง โดยโอกาสที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีอุบัติใหม่ถูกคาดหวังว่าจะเป็นไปเพื่อมนุษย์ทุกคน ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มเปราะบางทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิง เด็ก คนพิการ และผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ดี ในรายงานดังกล่าวระบุว่า นอกเหนือจากผลกระทบเชิงบวกดังกล่าวแล้ว เทคโนโลยีก็ได้สร้างความท้าทายต่อสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน อาทิ การแปลงข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัวและความต้องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Datafication resulting in a loss of privacy and the need to protect personal data) คุณภาพและความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร (Quality and authenticity of information) เป็นต้น[2]

---

[1] Human Rights Council Advisory Committee ‘Possible impacts, opportunities and challenges of new and emerging digital technologies with regard to the promotion and protection of human rights’ (19 May 2021) A/HRC/47/52.

[2] เพิ่งอ้าง.

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น การให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นรวมถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนยังคงเป็นประเด็นความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมาจะบัญญัติให้การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชนก็ตาม แต่ก็พบว่าเสรีภาพดังกล่าวยังคงถูกจำกัดทั้งโดยบทบัญญัติของกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล[3] อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้มีการผลักดันกฎหมายและมาตรการหลายประการเพื่อส่งเสริมให้มีข้อมูลเปิดของรัฐ (Open Government Data) ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การใช้จ่าย หรือการตัดสินใจใด ๆ ให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงได้ถือเป็นปัจจัยสำคัญของการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals : SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 16 นั่นคือ การลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการรับสินบนทุกรูปแบบ การพัฒนาให้สถาบันของรัฐมีประสิทธิผล มีความรับผิดชอบและโปร่งใสในทุกระดับ และการสร้างหลักประกันว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศ[4]

สำหรับบทความนี้มุ่งหมายที่จะนำเสนอเนื้อหาในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ (Right to know) อันได้แก่ การสำรวจตรวจสอบนิยามความหมายและบริบทในทางสากลของสิทธิในการรับรู้ (Right to know) และการรับรองสิทธิดังกล่าวในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และไต้หวัน รวมถึงตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิในการรับรู้ ทั้งนี้ สำหรับภูมิภาคเอเชียนั้นมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ กล่าวคือ ในรายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เกี่ยวกับความคืบหน้าในการปฏิบัติตามเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในปี 2024 พบว่าตัวชี้วัดเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อมวลชน (Press Freedom Index) ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของเป้าหมายที่ 16 ของประเทศในภูมิภาคเอเชียแสดงให้เห็นว่า สื่อมวลชนของหลายประเทศในเอเชีย เช่น ไทย อินโดนีเซีย และไต้หวันยังคงประสบกับความท้าทายอย่างมีนัยสำคัญ (significant and major challenges) ขณะที่เกาหลีใต้นั้นก็ยังพบว่ามีความท้าทายอยู่เช่นกัน[5]

---

[3] สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย. *รายงานด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทย* <https://th.usembassy.gov/th/our-relationship-th/official-reports-th/2022-human-rights-reports-thailand-th/> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2568.

[4] ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. *SDG Updates | Right to know สิทธิได้รู้: การเปิดเผยข้อมูลสำคัญอย่างไรต่อการบรรลุ SDGs* <https://www.sdgmove.com/2021/04/06/sdg-updates-right-to-know/> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2568.

[5] *Sustainable Development Report 2024* <https://dashboards.sdgindex.org/map/indicators/press-freedom-index> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2568.

เนื้อหาของบทความที่นำเสนอนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิในการรับรู้ (Right to know) อันเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) ที่เป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

1. สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) : นิยามความหมายและบริบทสากล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า “สิทธิในการรับรู้” นั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” ดังนั้น หากพิจารณาโดยผิวเผินก็อาจจะเห็นว่า “สิทธิ” เป็นส่วนหนึ่งของ “เสรีภาพ” แต่กระนั้น โดยหลักแล้ว คำว่า “สิทธิ” (right) ได้รับการนิยามว่าหมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย ขณะที่คำว่า “เสรีภาพ” (liberty) นั้นหมายความถึงสภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงเป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด อันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง อย่างไรก็ดี จะเห็นว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” นั้นย่อมมีความแตกต่างกัน เนื่องจาก “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ดังนั้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า “เสรีภาพ” เป็นสิ่งที่มิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นเฉกเช่นเดียวกับ “สิทธิ” แต่อย่างใด[6]

จากนิยามความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ดังกล่าว กรณีอาจอนุมานได้ว่า “สิทธิในการรับรู้” แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่ก็ถือเป็น “สิทธิ” ประเภทหนึ่ง และด้วยความเป็นสิทธิก็ย่อมต้องมีผลเป็นการเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าวได้ อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “สิทธิในการรับรู้” ก็จำเป็นที่จะต้องเข้าใจความหมายของสิทธิดังกล่าวเสียก่อน อนึ่ง องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (freedom of information) กับสิทธิในการรับรู้เอาไว้อย่างน่าสนใจว่า เสรีภาพในข้อมูลข่าวสารถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อลดทอนสิ่งที่เป็นความลับ (secretiveness) การทุจริต (corrupt practices) และการประพฤติมิชอบ (wrong doing) โดยเสรีภาพดังกล่าว

---

[6] บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (วิญญูชน, 2548) 53.

อาจตีความอย่างแคบได้ว่าเป็น “สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ” (the right to access information held by public bodies) และเป็นเสรีภาพที่เชื่อมโยงได้กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และนำไปสู่การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) จึงหมายถึง สิทธิของบุคคลที่จะ “มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเองโดยได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน ขณะเดียวกันก็เรียกร้องให้รัฐและบุคคลอื่นจะต้องมีความรับผิดชอบ”[7]

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในการรับรู้กับสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่า สิทธิในการรับรู้มิได้เป็นสิทธิใหม่ หากแต่เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและต่อมาก็ได้รับการรับรองในระดับสากลโดยข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเอาไว้ในข้อบทที่ 19 ว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น โดยสิทธิดังกล่าวหมายรวมถึงเสรีภาพในการยึดมั่นความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงเสรีภาพในการแสวงหา การได้รับและการสื่อสารข้อมูลและความคิดผ่านสื่อใด ๆ โดยมิพักต้องคำนึงถึงเขตแดน”[8] ขณะที่ใน*กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง* (the International Covernant on Civil and Political Rights: ICCPR) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ไว้เช่นเดียวกันกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยในข้อบทที่ 19 ของกติการะหว่างประเทศฯ กำหนดว่า “(1) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะยึดถือความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และ (2) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยสิทธิดังกล่าวย่อมหมายรวมถึงเสรีภาพในการแสวงหา การได้รับ และการสื่อสารข้อมูลและความคิดทุกชนิดโดยมิพักต้องคำนึงถึงเขตแดน ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน หรือการพิมพ์รูปแบบศิลปะ หรือโดยทางสื่ออื่น ๆ ตามอัธยาศัยของบุคคลนั้น”[9]

นอกเหนือจากการรับรองในระดับสากลที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว จากการสืบค้นในเบื้องต้นยังพบว่า สิทธิในการรับรู้ยังได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอีกด้วย อาทิ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the European Convention on Human Rights – ECHR) และอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the American Convention on Human Rights) โดยใน *อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR)* ได้บัญญัติรับรองสิทธิ

---

7 UNESCO, *Freedom of Information: the Right to Know* <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000193653> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2568.

8 Universal Declaration of Human Rights, Article 19.

9 International Convention on Civil and Political Rights, Article 19.

ในการรับรู้ไว้ในข้อบทที่ 10 วรรคหนึ่งว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยสิทธิดังกล่าวหมายรวมถึงเสรีภาพในการยึดถือความคิดเห็น การได้รับ และการสื่อสารข้อมูลและความคิดโดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐและโดยมิพักต้องคำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ ข้อบทนี้ไม่ห้ามรัฐภาคีในการกำหนดอนุญาตให้วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการภาพยนตร์”[10] ขณะที่*อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ACHR)* ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ไว้ในข้อบทที่ 13 วรรคหนึ่งว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น โดยสิทธิดังกล่าวย่อมหมายรวมถึงเสรีภาพในการแสวงหา การได้รับ และการสื่อสารข้อมูลและความคิดทุกชนิด โดยมิพักต้องคำนึงถึงเขตแดน และไม่ว่าจะโดยวิธีการพูด การเขียน การพิมพ์ รูปแบบศิลปะ หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ ตามอัธยาศัยของบุคคลนั้น”[11]

นอกเหนือจากการบัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้แล้ว ยังพบว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวยังมีการบัญญัติข้อจำกัดของการใช้สิทธิดังกล่าวเอาไว้ในทำนองเดียวกันด้วยว่า การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีหน้าที่และความรับผิดชอบ และอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและด้วยวัตถุประสงค์ความจำเป็นบางประการในสังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ การเคารพต่อสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น การปกป้องความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข และศีลธรรมอันดี หรือเพื่อป้องกันการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับและเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและความเป็นกลางของฝ่ายตุลาการ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ 19 วรรคสาม อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อบทที่ 10 วรรคสอง และอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อบทที่ 13 วรรคสอง

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิในการรับรู้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด โดยเฉพาะการที่มนุษย์ย่อมมีความรู้สึกนึกคิดเป็นของตนเอง การที่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดจะแทรกแซงหรือบังคับให้มนุษย์มีความคิดเห็นหรือมีความเชื่อไปในทิศทางเดียวกันนั้นย่อมเป็นสิ่งที่กระทำมิได้ ประกอบกับการที่มนุษย์มีความคิดเห็นเป็นของตนเองนั้น การได้มาซึ่งความคิดเห็นก็ย่อมมีที่มาจากการที่มนุษย์สามารถแสวงหา รับรู้ และสื่อสารข้อมูลและความคิดระหว่างกัน ด้วยเหตุนี้ สิทธิในการรับรู้จึงเป็นสิทธิที่มีความสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยอันเป็นระบอบที่สังคมเต็มไปด้วยความหลากหลายทางความคิด ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการรับรู้ในสังคมประชาธิปไตยจึงมิอาจกระทำได้ เว้นแต่ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด

---

[10] European Convention on Human Rights, Article 10.

[11] American Convention on Human Rights, Article 13.

2. สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) = สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rights)

ดังเช่นที่กล่าวมาแล้วว่า สิทธิในการรับรู้ถือเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด แต่กระนั้น การที่จะให้สิทธิดังกล่าวเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ ก็จำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวด้วย และแม้ว่าข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค จะบัญญัติให้การรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งแล้วก็ตาม แต่กระนั้น รัฐภาคีหรือประเทศต่าง ๆ (โดยมิพักต้องพิจารณาว่ารัฐนั้นปกครองโดยระบอบการปกครองใด) ก็ควรที่จะต้องนำเอาสิทธิในการรับรู้ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวแก่พลเมืองของตนเองด้วย ดังนั้น สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ จึงเป็นการนำเสนอโดยสังเขปให้เห็นถึงการบัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ ประเทศไทย เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และไต้หวัน

2.1 สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับรู้ได้รับการรับรองมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในฐานะที่เป็นสิทธิในการพูด การเขียน และการโฆษณา ต่อมาสิทธิดังกล่าวก็ได้รับการบัญญัติรับรองเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ก่อนปี พ.ศ. 2540 จากนั้นสิทธิในการรับรู้ในรัฐธรรมนูญไทยก็ได้มีการบัญญัติและรับรองในฐานะที่เป็น “สิทธิของบุคคลและชุมชนในการทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐ” โดยได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 58[12] จากนั้นได้มีการบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56[13]

---

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 56 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 41[14] โดยมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ การร้องทุกข์ และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิด เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ นอกจากนี้ ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย[15] ขณะเดียวกันเพื่อให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลและชุมชนเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้ในมาตรา 59[16] ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก แต่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นข้อมูลที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะต่อประชาชน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยตรง[17]

จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการติดต่อสื่อสารมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. 2475 และต่อมาก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นและการรับรู้ของประชาชนออกไปให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้มีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบอีกด้วย

---

[14] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ
(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ
(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว
(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

[15] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) 60.

[16] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

[17] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เชิงอรรถ 15) หน้า 88.

2.2 สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

สำหรับเกาหลีใต้นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชนให้แก่พลเมืองไว้ในมาตรา 21[18] แต่กระนั้นมิได้มีการกล่าวถึงสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (the right to information) ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่วางแนวบรรทัดฐานให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในข้อมูลข่าวสาร โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่า พลเมืองมีสิทธิที่จะร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดขอบเขตของสิทธิดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้สิทธินั้นมีผลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสาร (the right to information) รัฐบาลได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1993 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติคุ้มครองความลับทางทหาร (the Military Secrets Protection Act) ซึ่งอนุญาตให้มีการเปิดเผยความลับทางทหารเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลังจากนั้นได้มีการตรารัฐบัญญัติการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ (the Act on Disclosure of Information by Public Agencies) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการกิจการของรัฐ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกระบวนการปฏิรูปประชาธิปไตย โดยการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ และการจัดตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วย (Information Disclosure Review Committees)[19]

---

[18] Constitution of the Republic of Korea 1987
Article 21
(1) All citizens shall enjoy freedom of speech and the press, and freedom of assembly and association.
(2) Licensing or censorship of speech and the press, and licensing of assembly and association shall not be recognized.
(3) The standards of news service and broadcast facilities and matters necessary to ensure the functions of newspapers shall be determined by Act.
(4) Neither speech nor the press shall violate the honor or rights of other persons or undermine public morals or social ethics. Should speech or the press violate the honor or rights of other persons, claims may be made for the damage resulting therefrom.

[19] The Article 19. *Country Report: The Right to Information in South Korea.* <https://www.article19.org/resources/country-report-the-right-to-information-in-south-korea/> สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2568.

จะเห็นว่า แม้สิทธิในการรับรู้หรือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะมิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวก็ได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายลำดับรอง อันเป็นผลมาจากคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่นในประเทศ ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ อันถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยของเกาหลีใต้

2.3 สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สำหรับสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น สิทธิในการรับรู้หรือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ค.ศ. 1945 เมื่อครั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 2000 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้บัญญัติรวมเอาสิทธิในข้อมูลข่าวสารไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 28F[20] ซึ่งให้การรับรองว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการติดต่อสื่อสารและการได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาตนเองและพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม รวมทั้งยังมีสิทธิที่จะแสวงหา ได้รับ ครอบครอง เก็บรักษา ประมวลผล และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารนั้นโดยอาศัยช่องทางต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2008 สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีการตรารัฐบัญญัติการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (the Public Information Disclosure Act) โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2010 ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการริเริ่มของศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม (the Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน ทั้งองค์กรภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป[21] โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดการข้อมูลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในการกำกับ ดูแล และจัดระเบียบงานด้านสาธารณะเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและการพัฒนาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานสาธารณะ โดยจะต้องคำนึงถึงการครอบคลุมการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและประหยัด อย่างไรก็ดี กฎหมายยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า ประชาชนที่ต้องการขอข้อมูลข่าวสารจะต้องระบุเหตุผลของตนเองในการร้องขอข้อมูลข่าวสารด้วย[22] และภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับในปีค.ศ. 2010 แล้ว

---

[20] Constitution of the Republic of Indonesia 1945.
Article 28F Every person has the right to communicate and to obtain information for the purpose of self-development and social environment, and has the right to seek, obtain, possess, store, process and convey information using any channels available.

[21] Article 19. *Country Report: The Right to Information in Indonesia.* <https://www.article19.org/resources/country-report-the-right-to-information-in-indonesia/#edn1> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2568.

[22] Article 19 Free World Centre. *Asia Disclosed: A Review of the Right to Information across Asia.* (London, 2015) 35.

ยังได้มีการตราระเบียบว่าด้วยการบังคับใช้รัฐบัญญัติเสรีภาพในการข้อมูลข่าวสาร (The Government Regulation on the Implementation of Freedom of Information Act) และระเบียบคณะกรรมการกลางข้อมูลข่าวสารว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (the Central Information Commission Regulation on Public Information Service Standards) อันเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้รัฐบัญญัติข้างต้นด้วย

จะเห็นว่า เดิมทีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซียก็มิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้หรือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อให้สิทธิดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

2.4 สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ในรัฐธรรมนูญไต้หวัน

ไต้หวันมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญของตนเองในชื่อ “Constitution of the Republic of China” เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1946 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารไว้เป็นการเฉพาะ หากแต่มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเรียน การสอน การเขียน และการเผยแพร่ ไว้ในมาตรา 11[23] อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันการละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อป้องปัดภยันตรายที่กำลังจะเกิดขึ้น และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะ

แม้จะมิได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารอย่างชัดแจ้ง แต่กระนั้นรัฐบาลไต้หวันได้มีการออกกฎหมายลำดับรองว่าด้วยเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารของรัฐ (The Freedom of Government Information Law) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2005 ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐอย่างเป็นธรรม เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ของประชาชน เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นสาธารณะและการตรวจสอบของภาคพลเมือง รวมถึงเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย[24]

---

[23] Constitution of the Republic of China (Taiwan)
Article 11 The people shall have freedom of speech, teaching, writing and publication.

[24] Article 19 Free World Centre หน้า 45.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้สิทธิในการรับรู้ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือถูกขยายขอบเขตออกไปให้ครอบคลุมถึงการเป็นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็ตาม ล้วนแล้วสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด หากแต่ต่อมาได้รับการบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของหลายประเทศด้วย อนึ่ง ตัวอย่างของสิทธิในการรับรู้ที่ถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายลำดับรอง ไม่ว่าจะของประเทศไทย เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย หรือไต้หวัน ล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นถึงนัยของการที่ประเทศเหล่านั้นได้ให้ความสำคัญกับสิทธิดังกล่าวและมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนของตนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้จริงในทางปฏิบัติทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิในการรับรู้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วก็ตาม กรณีก็อาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ โดยจะได้นำเสนอให้เห็นตัวอย่างในเนื้อหาส่วนต่อไป

3. การคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) โดยศาลรัฐธรรมนูญ : ตัวอย่างคำวินิจฉัย

จากการสืบค้นตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ในเบื้องต้น พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าว อย่างไรก็ดี จากการสืบค้นตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย และศาลรัฐธรรมนูญไต้หวัน พบว่า มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับรู้ (Right to Know) ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ที่ 88Hun-Ma22 ลงวันที่ 4 กันยายน 2532 (ค.ศ. 1989) กรณีการสำรวจและตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน[25]

สำหรับภูมิหลังในคดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตรารัฐบัญญัติการเปิดเผยข้อมูล (the Disclosure of Information Act) โดยคำวินิจฉัยนี้เป็นครั้งแรกที่มีการรวมเอาสิทธิในการรับรู้ (Rights to Know) ไว้กับสิทธิในการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเป็นการกำหนดหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลข่าวสารโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน

[25] Constitutional Court of the Republic of Korea [1 KCCR 176, 88Hun-Ma22, September 4, 1989].

คำร้องในคดีนี้เป็นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ยื่นมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง โดยผู้ร้องเห็นว่า ที่ดินที่ตนได้รับสืบทอดมาจากบิดาภายหลังจากสงครามเกาหลีได้ตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ โดยที่ผู้ร้องไม่ทราบมาก่อน และเพื่อที่จะเรียกร้องสิทธิในทรัพย์สินในที่ดินคืนจากรัฐ ผู้ร้องจึงได้ร้องต่อผู้ถูกร้อง คือ หัวหน้าเขตเทศบาลเมืองอีชอน จังหวัดคยองกีโด (Supervisor of County of Ichon of the Kyong-ki Do) เพื่อขอให้มีการตรวจสอบและคัดลอกเอกสารสิทธิของป่าดั้งเดิม การสำรวจการใช้ป่าส่วนบุคคล การสำรวจที่ดิน และบัญชีภาษีที่เก็บรักษาโดยเทศบาล ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการสำรวจที่ดินและการใช้ที่ดินส่วนบุคคล ด้วยเหตุนี้ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งการไม่ดำเนินการดังกล่าวอันเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 เสียง ได้วินิจฉัยรับรองสิทธิในการรับรู้ (Rights to Know) และวินิจฉัยว่า การไม่ดำเนินการของผู้ถูกร้องตามคำร้องขอของผู้ร้องที่ขอให้ตรวจสอบและคัดสำเนาเอกสารนั้น เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการละเมิดสิทธิในการรับรู้ของผู้ร้อง ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสื่อมวลชนซึ่งได้รับการรับรองตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การแสดงความคิดเห็นและการสื่อสารทางความคิดและความเห็นโดยเสรีนั้นจะต้องเริ่มต้นมาจากการก่อรูปของความคิดโดยเสรีเสียก่อน ซึ่งการก่อรูปของความคิดโดยเสรีจะสามารถเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยการเข้าถึงข้อมูลที่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ สิทธิในการเข้าถึง รวบรวม และประมวลผลข้อมูล หรือ “สิทธิในการรับรู้” จึงถือว่าครอบคลุมอยู่ในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) ทั้งนี้ สาระสำคัญของสิทธิในการรับรู้ นั่นคือ สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ หรือก็คือ สิทธิในการร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐอันเป็นสิทธิเรียกร้องนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ สิทธิในการรับรู้จึงมีผลบังคับโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยมิพักต้องมีการตรากฎหมายใด ๆ เพื่อใช้บังคับอีก ดังนั้น หากผู้ร้องประสงค์ที่จะร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐล้มเหลวที่จะตอบสนองต่อคำร้องดังกล่าวโดยปราศจากการตรวจสอบ กรณีถือว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสื่อมวลชน หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 21 หรือองค์ประกอบอื่น ๆ ของสิทธิดังกล่าว คือ สิทธิในการรับรู้ของผู้ร้องถูกละเมิด

อย่างไรก็ดี สิทธิในการรับรู้นั้นมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute) หากแต่สามารถถูกจำกัดได้ โดยการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่ถูกรักษาไว้จากการจำกัดนั้นกับระดับของสิทธิในการรับรู้ที่ถูกจำกัด ทั้งนี้ สิทธิในการรับรู้จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างกว้างต่อบุคคลที่ร้องขอบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของผู้นั้น ตราบใดที่มิได้เป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูล อย่างน้อยต่อบุคคลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับกรณีนี้ การร้องขอเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไม่ถือว่าเป็นความลับหรือเรื่องปกปิด

และการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวก็มิได้ถือว่าเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น (invasion of another's privacy) กรณีจึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องยืนยันการไม่เปิดเผยข้อมูลเอกสารดังกล่าว ดังนั้น การไม่ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่อการร้องขอของผู้ร้องจึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการรับรู้ของผู้ร้อง

3.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่ 9/PUU-VII/2009 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2552 (ค.ศ. 2009) การห้ามเผยแพร่ผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสมัชชาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภานิติบัญญัติประชาชนระดับภูมิภาค[26]

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียวินิจฉัยให้การเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ถือเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตราบใดที่การเผยแพร่นั้นไม่เกี่ยวข้องกับประวัติหรือข้อมูลในรูปแบบอื่นใดที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ ผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการไม่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากกระบวนการลงคะแนนได้เสร็จสิ้นลงแล้ว

สำหรับข้อเท็จจริงในคดีนี้นั้น ผู้ร้อง คือ ประธานและเลขาธิการของสมาคมวิจัยความคิดเห็นสาธารณะ (the General Chairperson and the Secretary General of the Indonesian Association for Public Opinion Research) ในฐานะพลเมืองอินโดนีเซียผู้มีส่วนได้เสียจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 ว่าด้วยการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสมัชชาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรระดับภูมิภาค ทั้งนี้ ผู้ร้องมีข้อโต้แย้ง 3 ประเด็น กล่าวคือ ประการแรก มาตรา 245 วรรคสอง ซึ่งกำหนดข้อห้ามในการเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นในช่วงเวลาห้ามหาเสียงเลือกตั้งเป็นการละเมิดเสรีภาพของประชาชนที่จะทำวิจัยและนำเสนอผลการวิจัย นอกจากนี้ ผลสำรวจความคิดเห็นมีจุดประสงค์เพื่อการวิจัยการตระหนักรู้ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของการเลือกตั้งทั่วไป

ประการต่อมา มาตรา 245 วรรคสาม และมาตรา 245 วรรคห้า ซึ่งกำหนดข้อห้ามในการเผยแพร่ผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการในวันเลือกตั้งทั่วไปก็ขัดแย้งกับความสำเร็จทางอารยธรรมและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ (achievements of civilisation and the advance of science) โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่วิทยาศาสตร์สามารถที่จะให้ข้อสรุปต่าง ๆ ผ่านตัวเลขเชิงสถิติ นอกจากนี้ การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็ควรได้รับการพัฒนามากกว่าที่จะถูกจำกัด อย่างไรก็ดี

[26] Constitutional Court of the Republic of Indonesia [9/PUU-VII/2009, 30 March 2009].

ผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการก็ไม่ควรถูกถือว่าเป็นผลการเลือกตั้งทั่วไปอย่างเป็นทางการ เนื่องจากผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการย่อมอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (the General Election Commission)

ประการสุดท้าย มาตรา 282 และมาตรา 307 ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นและผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการ ถือเป็นการกำหนดโทษทางอาญาให้แก่สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการขัดต่อมาตรา 28D วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ที่รับรองความแน่นอนของกฎหมาย (legal certainty) และการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย นอกจากนี้ มาตรา 282 และมาตรา 307 ยังขัดต่อมาตรา 28G วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้นัยของความมั่นคงและการคุ้มครองจากความกลัวที่จะใช้สิทธิที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในทางวิชาการ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิในการสื่อสาร ได้รับ เก็บ ประมวลผล และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The right to communicate, obtain, keep, process, and impart information) ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 28F ของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจถูกจำกัดโดยมาตรา 245 วรรคสอง ของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 หมายความว่า การเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นไม่ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตราบใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับประวัติหรือข้อมูลในรูปแบบอื่นใดที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ขณะที่มาตรา 245 วรรคสาม ของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 ไม่สอดคล้องกับลักษณะของการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการ และยังเป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการรับรู้ของบุคคล นอกจากนี้ ผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการก็ไม่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากกระบวนการลงคะแนนเสียงได้สิ้นสุดลงแล้ว ส่วนมาตรา 245 วรรคห้า ของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากข้อโต้แย้งของผู้ร้องเกี่ยวกับมาตรา 245 วรรคสอง และมาตรา 245 วรรคสาม ของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 เป็นกรณีที่รับฟังได้ กล่าวคือ มาตรา 245 วรรคห้า ซึ่งระบุว่า “การละเมิดบทบัญญัติ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาในการเลือกตั้งทั่วไป” จะเกี่ยวข้องเฉพาะกับมาตรา 245 วรรคสี่ ของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 เท่านั้น ซึ่งผู้ร้องมิได้ร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า บทลงโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 282 และบทบัญญัติมาตรา 307 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 245 วรรคสอง มีเหตุผลตามกฎหมาย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยรับรองตามคำร้องของผู้ร้องบางส่วน โดยเห็นว่า มาตรา 245 วรรคสอง มาตรา 245 วรรคสาม และ 245 วรรคห้า เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อความที่ระบุว่าวรรคสอง วรรคสาม และรวมถึงมาตรา 282 และมาตรา 307 ของกฎหมาย เลขที่ 10 ปี 2008 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้บทบัญญัติดังกล่าวสิ้นผลใช้บังคับ

3.3 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไต้หวัน ที่ 509 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 (ค.ศ. 2000) คดีหมิ่นประมาท[27]

ศาลรัฐธรรมนูญไต้หวันได้วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 310 วรรคหนึ่ง และมาตรา 310 วรรคสอง ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการหมิ่นประมาท ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน (people's right to speech) ขณะที่ประโยคแรกของมาตรา 310 วรรคสาม ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดว่า ผู้กระทำความผิดย่อมไม่ถูกลงโทษ หากข้อกล่าวหานั้นเป็นจริง ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ส่วนมาตรา 311 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่สร้างข้อกล่าวหาด้วยเจตนาบริสุทธิ์ภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดไว้ ย่อมไม่ถูกลงโทษ ก็ไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1998 โดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชื่อว่า มูลนิธิปฏิรูปองค์กรตุลาการ (the Judicial Reform Foundation) ได้ออกแบบประเมินสำหรับผู้พิพากษาให้แก่ทนายความที่จดทะเบียนในกรุงไทเปราว 2,300 คน โดยผลการประเมินถูกเผยแพร่ในปีเดียวกัน ปรากฏว่า มีผู้พิพากษาจำนวนหกคนได้รับคะแนนต่ำกว่าหกสิบคะแนน จากนั้นหนึ่งในหกผู้พิพากษาดังกล่าวได้โต้แย้งว่า มูลนิธิปฏิรูปองค์กรตุลาการได้กระทำหมิ่นประมาทจึงได้ยื่นฟ้องมูลนิธิดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีนี้ (ซึ่งไม่ใช่หนึ่งในหกผู้พิพากษาที่ถูกประเมิน) ได้ตั้งข้อสงสัยว่า การหมิ่นประมาทไม่ควรเป็นการกระทำทางอาญาหรือไม่ ซึ่งหากไม่ควรยกเลิก ก็ควรลงโทษเฉพาะผู้ที่สร้างข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้พิพากษาจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการตีความรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ ขณะเดียวกันผู้ร้องอีกรายในคดีนี้ เป็นผู้สื่อข่าวจากนิตยสารฉบับหนึ่ง ซึ่งได้รายงานข่าวเกี่ยวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร (Minister of Transportation and Communication) ที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่ว่า ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อตกแต่งบ้านพักส่วนตัว พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยต่อมารัฐมนตรีผู้นั้นได้ยื่นฟ้องผู้สื่อข่าวในข้อหาหมิ่นประมาท และศาลได้มีคำพิพากษาว่าผู้สื่อข่าวมีความผิด ผู้สื่อข่าวดังกล่าวจึงโต้แย้งว่า มาตรา 310 และมาตรา 311 ของประมวลกฎหมายอาญาละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน (the media's freedom of speech) และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการตีความรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้

[27] Taiwan Constitutional Court. [No. 509 Defamation Case, 7 July 2000].

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทำให้เกิดการตระหนักถึงการเติมเต็มตนเองของบุคคล การติดต่อสื่อสาร การแสวงหาความจริง การตอบสนองสิทธิในการรับรู้ของบุคคล การสร้างความคิดเห็นสาธารณะ และการส่งเสริมกิจกรรมทางการเมืองและทางสังคมที่หลากหลาย ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพดังกล่าวจึงไม่อาจถูกแยกออกจากการรักษาไว้ซึ่งการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยพหุนิยม (the development of a democratic diverse society) ดังนั้น รัฐจึงควรต้องรักษาและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวเท่าที่จะกระทำได้ อย่างไรก็ดี เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอาจถูกจำกัดได้เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น เช่น ชื่อเสียงส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว รวมถึงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า การที่จะกำหนดว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นควรเป็นการเยียวยาทางแพ่ง (civil remedies) หรือการลงโทษทางอาญา (criminal punishments) หรือทั้งสองประการหรือไม่นั้น ควรจะต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น อุปนิสัยในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน การเคารพสิทธิของผู้อื่น บทบาทหน้าที่ของการเยียวยาทางแพ่ง และวิชาชีพและวินัยของผู้ปฏิบัติวิชาชีพด้านสื่อมวลชน ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า กรณีไม่อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการหมิ่นประมาทขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังเห็นว่า หากชื่อเสียงของผู้ได้รับความเสียหายสามารถแก้ไขได้โดยการชดเชยเป็นตัวเงินเท่านั้น (monetary compensation) กรณีก็อาจอนุมานได้ว่า ผู้ที่มีฐานะทางการเงินย่อมมีอิสระในการหมิ่นประมาทผู้อื่น ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน

อนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 310 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ ผู้ใดกล่าวถึงหรือเผยแพร่ข้อเท็จจริงที่อาจทำให้ชื่อเสียงของบุคคลอื่นเสียหาย โดยมีเจตนาให้ข้อเท็จจริงนั้นถูกสื่อสารไปสู่สาธารณะ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือจำคุกระยะสั้น หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันดอลลาร์ ขณะที่มาตรา 310 วรรคสอง กำหนดให้ ผู้ใดเผยแพร่ข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยใช้ลายลักษณ์อักษรหรือภาพวาด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือจำคุกระยะสั้น หรือปรับไม่เกินสามหมื่นดอลลาร์ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการกำหนดโทษที่แตกต่างกันตามลักษณะของการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้น เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของประโยคแรกของมาตรา 310 วรรคสาม ของประมวลกฎหมายอาญา ที่กำหนดให้บุคคลใดที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าข้อความหมิ่นประมาทเป็นความจริง ย่อมไม่ต้องรับโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิด อาจไม่มีความผิดหากข้อความดังกล่าวเป็นจริงนั้น กรณีมิได้หมายความว่าผู้กระทำความผิดมีหน้าที่จะต้องพิสูจน์ว่าข้อความนั้นเป็นจริงแต่อย่างใด หากแต่ผู้กระทำความผิดมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าข้อความนั้นเป็นจริง

บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ยื่นต่อศาล ผู้กระทำความผิดก็ย่อมไม่ต้องรับผิดฐานหมิ่นประมาท นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ยกเว้นภาระการพิสูจน์ของอัยการหรือทนายความตามวิธีพิจารณาความอาญาที่จะต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำความผิดนั้นมีเจตนาที่จะทำลายชื่อเสียงของบุคคลอื่น รวมถึงมิได้ยกเว้นหน้าที่ของศาลในการค้นหาความจริงแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล

ส่วนมาตรา 311 ของประมวลกฎหมายกำหนดว่า บุคคลที่สร้างข้อความด้วยเจตนาบริสุทธิ์ภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดย่อมไม่ต้องรับโทษนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นทางกฎหมายที่ให้การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยสุจริต กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นที่ว่าข้อแก้ต่างเหล่านี้สามารถพิสูจน์ได้หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของศาลที่พิจารณาคดีนั้นและอยู่นอกเหนือขอบเขตของคำวินิจฉัยนี้

จะเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงการรับรองสิทธิในการรับรู้ของบุคคลว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาครัฐแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ของบุคคลอันเป็นสิทธิที่มีความสำคัญต่อสังคมในระบอบเสรีประชาธิปไตยที่การแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างเสรี และการได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการรับรู้ของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐก็เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตยที่จะพัฒนาและเติบโตได้อย่างดีบนความคิดเห็นที่หลากหลายของประชาชน

5. บทสรุป

สิทธิในการรับรู้ (Right to Know) แม้จะเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับว่าติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด แต่กระนั้นก็มิได้เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรในทางสากลโดยข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ในทางกลับกันกลับได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในสังคมเสรีประชาธิปไตย อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทของโลกในยุคโลกาภิวัฒน์ที่มีการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ได้ส่งผลให้เกิดการขยายขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่มิได้ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะการแสดงความคิดเห็น การติดต่อสื่อสาร หรือการเผยแพร่ทางความคิดเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงการได้มาซึ่งข้อมูล การแสวงหา และได้เรียกร้องข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ จะเห็นว่า สิทธิในการรับรู้ ยังได้รับการยอมรับและได้รับการรับรองโดยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญของบางประเทศจะมิได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้เอาไว้อย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มีบทบาทสำคัญในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพให้ครอบคลุมถึงสิทธิในการรับรู้ด้วย อันเป็นการขยายขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะในเชิงบรรทัดฐานของคำตัดสินหรือการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายได้ทำให้สิทธิในการรับรู้ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเป็นสิทธิถูกจำแนกแยกแยะใหม่ก็ตาม กลายเป็นสิทธิที่เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้สร้างบรรทัดฐานให้ประชาชนสามารถตระหนักถึงสิทธิและขอบเขตการใช้สิทธิของตนได้อย่างชัดเจน และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง