



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ

ที่ ตม ๑ / ๒๕๖๐

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง

ผู้อุทธรณ์

: นาย

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

: สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ผู้อุทธรณ์ ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึง ปลัดกระทรวงคมนาคม ขอคัดสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ดังต่อไปนี้

๑. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศ ไทย ในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕

๒. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOU) ภายใต้การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๑/๑๙๙ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ ถึงผู้อุทธรณ์ชี้แจง ดังนี้

๑. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย ในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ กระทรวงคมนาคมไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ เนื่องจากข้อมูลยังไม่ได้ข้อยุติและเอกสาร ที่ขอเป็นเอกสารการลงนามระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ขณะนี้ประเทศไทยโดยกระทรวงคมนาคมยังมี ประเทศคู่เจรจาอื่นอีก เช่น ญี่ปุ่นหรือประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความสนใจเข้าร่วมลงทุนกับประเทศไทย เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้น หากมีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังคู่สัญญาของ ประเทศไทยในอนาคตอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลไทย

หน้า ๑ ใน ๖ หน้า

ชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ ผู้แทนกระทรวงคมนาคมเข้าชี้แจงด้วยวาจาพร้อมส่งหนังสือชี้แจงและเอกสารประกอบเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ และกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงเพิ่มเติมตามหนังสือ ส่วนที่สุดที่ คค ๐๒๐๖/๔๖๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ สรุปได้ว่า โครงการความร่วมมือด้านรถไฟไทย-จีนยังมีการประชุมเจรจาสองฝ่ายอย่างต่อเนื่องทุกเดือน ซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติในหลายประเด็น เช่น ด้านการเงินการจัดทำร่างสัญญาและแผนงาน จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนข้อมูลทุกครั้งเมื่อมีการประชุมเพื่อให้สอดคล้องกับผลการประชุมในแต่ละครั้ง จึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ขอทราบได้ ดังนั้น หากมีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังคู่สัญญาของประเทศไทยในอนาคต อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลไทย จึงเห็นควรไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างไรก็ดี



คำวินิจฉัย ที่ ตม ๑ / ๒๕๖๐

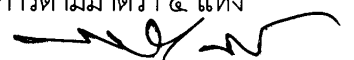
กระทรวงคมนาคมได้มีการจัดทำข้อมูลความร่วมมือด้านรถไฟไทย-จีน ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ของกระทรวงคมนาคมโดยมีรายละเอียดความเป็นมาของโครงการ สำคัญของ MOU แผนงานโครงการ และผลการประชุมคณะกรรมการร่วมสองฝ่าย ซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ขณะนี้ไทยและจีนยังอยู่ระหว่างการเจรจาข้อยุติในรายละเอียดของโครงการ ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนงานเป็นระยะ ๆ จนกว่าทั้งสองฝ่ายจะได้ข้อยุติก่อนลงนามในสัญญาและเริ่มต้นการก่อสร้างได้

สำหรับความร่วมมือด้านรถไฟไทย-ญี่ปุ่นนั้น แม้ว่าไทยและญี่ปุ่นจะได้มีการลงนามบันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือ (MOI) ดังกล่าวระหว่างกันไปแล้ว แต่ขณะนี้ ญี่ปุ่นยังอยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตาม MOI ซึ่งต้องรอผลการศึกษาแล้วเสร็จเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของโครงการก่อนดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านระบบรางกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสเสร็จสิ้นแล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระบบรางกับสหพันธ์รัฐรัสเซียกับราชอาณาจักรสเปน ซึ่งกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากขณะนี้ไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่เจรจาความร่วมมือด้านระบบรางทั้งที่ไทยมีความร่วมมืออยู่แล้วและกำลังอยู่ระหว่างการเจรจา ดังนั้น หากมีการเปิดเผยเนื้อหาของ MOU ไทย-จีน และ MOI ไทย-ญี่ปุ่น ให้ประเทศคู่เจรจาอื่นได้รับทราบอาจมีผลทำให้ไทยเสียหรือลดอำนาจในการเจรจาต่อรองลงได้ เนื่องจากไทยมีเงื่อนไขในการจัดทำความร่วมมือแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศคู่เจรจา จึงเห็นควรให้ปกปิดเอกสารต้นฉบับทั้งสองรายการตามเหตุผลและความจำเป็นข้างต้น

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศไทยพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ดังนั้น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ และบันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOI) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่ง



คำวินิจฉัย ที่ ตม ๑ / ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ นั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับคำชี้แจงของกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็น ดังนี้

๒.๑. ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ คือ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (MOU) ภายใต้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทยในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในเส้นทางที่กำหนด เพื่อให้เริ่มการก่อสร้างได้ในปี ๒๕๕๙ และให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการตามบันทึกดังกล่าว ประกอบกับบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญาเนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวมีการเผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ของกระทรวงคมนาคมอยู่แล้ว อีกทั้ง กระทรวงคมนาคมไม่สามารถชี้แจงให้เห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์อาจจะมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าว หรืออาจจะทำให้ประเทศไทยจะเสียหรือลดอำนาจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่น ๆ หรืออาจจะมีผลกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างไรแล้ว ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่าง



คำวินิจฉัย ที่ ตม ๑ / ๒๕๖๐

ประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนที่กระทรวงคมนาคมอ้างว่า ขณะนี้ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีนยังอยู่ระหว่างการเจรจาข้อยุติในรายละเอียดของโครงการคณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คณะกรรมการฯ ได้พิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงเห็นว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ตามอุทธรณ์สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๒.๒. ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ คือ บันทึกแสดงเจตจำนงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น (MOI) ภายใต้การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของประเทศไทย มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือในการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาการขนส่งระบบรางของประเทศไทย โดยการศึกษาวิจัย หรือให้ข้อเสนอแนะต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมการขนส่งระบบรางในเส้นทางที่กำหนด และการให้บริการขนส่งสินค้าทางราง รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระดับรัฐมนตรีเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานตามบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าว ประกอบกับบันทึกแสดงเจตจำนงฯ ดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญาเนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้ง กระทรวงคมนาคมไม่สามารถชี้แจงให้เห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์อาจจะมีผลกระทบต่อการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการก่อนการดำเนินการตามบันทึกแสดงเจตจำนงฯ หรืออาจจะทำให้ประเทศไทยเสียหรือลดอำนาจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่น ๆ หรืออาจจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามแล้ว ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ ได้พิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงเห็นว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ตามอุทธรณ์สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐



คำวินิจฉัย ที่ ตม ๑ / ๒๕๖๐

โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผย ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ให้ประชาชนได้รับทราบตามสิทธิ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ จึงวินิจฉัยให้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ และข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์



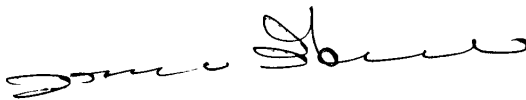
(นายถวิล เปลี่ยนศรี)

ประธานกรรมการ



(นายรัชนันท์ ธนานันท์)

กรรมการ



(นายวรเดช วีระเวคิน)

กรรมการ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์จันทจิรา เอี่ยมมยุรา)

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์