



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค ๓๔ / ๒๕๕๙

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง
ประเทศไทยเกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม

ผู้อุทธรณ์

:

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ และวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ดังนี้

๑. สรุปเรื่องการทำประชาพิจารณ์ทุกครั้งทั้งสายที่ผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์และชุมชนชานเมือง ตั้งแต่รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยอ้างว่ามีการรับฟังความคิดเห็น โดยเลือกตัวแทนชาวบ้านไปรับฟังความคิดเห็นประมาณ ๕ ครั้ง)

๒. รายละเอียดแนวการเวนคืนที่ดินเส้นทางโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์และชุมชนชานเมือง

๓. รูปแบบและรายละเอียดอุโมงค์รถไฟฟ้าสายสีส้มสถานีประชาสงเคราะห์ ซึ่งเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จด้านบนอุโมงค์เป็นถนน ๔ เลน

๔. รูปแบบและรายละเอียดตัวสถานีประชาสงเคราะห์

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รฟม ๐๑๔/๒๓๙๓ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้อุทธรณ์ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากขณะนี้โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม อยู่ในขั้นตอนของการศึกษา ออกแบบรายละเอียด และความเหมาะสม

ของโครงการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป ดังนั้น ในขั้นของการพิจารณาหน่วยงานต่างๆ ย่อมจะต้องนำเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งในขั้นนี้อาจมีความเห็นในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปและส่งผลให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเอกสารให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุด เอกสารต่างๆ ของโครงการการรถไฟฟ้าสายสีส้มในขณะนี้จึงยังไม่แล้วเสร็จ หรือเป็นที่ยุติ อีกทั้ง ยังเป็นเพียงความเห็นของหน่วยงานในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งหากมีการเปิดเผยทั้งที่ยังไม่มีความชัดเจนแล้ว อาจทำให้ประชาชนและบุคคลทั่วไปที่ได้รับข้อมูลเกิดความสับสนและมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันอาจทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวประชาชนเองและประโยชน์สาธารณะได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม หากต่อมาปรากฏว่าเอกสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอเป็นที่ยุติและมีความชัดเจนไม่ทำให้เกิดความสับสนหรือมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ทั้งไม่เข้าลักษณะที่อาจเกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว รฟม.จะได้ดำเนินการจัดไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ต่อไป

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ รฟม.

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ เหตุผลที่ รฟม. มิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ ผู้แทน รฟม. และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปความได้ว่า ผู้อุทธรณ์กับพวกอาศัยอยู่ในชุมชนประชาสงเคราะห์ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มตามแนวตะวันตก ช่วงสถานีประชาสงเคราะห์ ถึงสถานีศูนย์วัฒนธรรม ซึ่งตลอดมา รฟม. ได้ให้ข้อมูลต่อชาวบ้านไม่ตรงกัน ก่อให้เกิดความสับสน เช่น ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ รฟม.ได้เรียกผู้สูงอายุในชุมชนเพียง ๔-๕ คนไปให้ข้อมูลว่า การก่อสร้างเป็นเพียงการเจาะที่ดินทั้งหมด และให้ชาวบ้านเหล่านั้นลงลายมือชื่อในเอกสารโดยที่ไม่ทราบว่าเป็นเอกสารอะไร ในปี ๒๕๕๖ รฟม. ได้จัดประชุมที่โรงแรมเอเชีย โดยชี้แจงว่าจะมีการเวนคืนที่ดินเฉพาะช่วงโรงเรียนตรุณพิทยาพาณิชยการ ซึ่งปิดกิจการไปแล้ว สำหรับส่วนอื่นจะไม่มีเวนคืน และการก่อสร้างจะไม่ใช้วิธีเปิดหน้าดิน แต่จะใช้หัวเจาะแทน ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ รฟม. ได้ให้ข้อมูลว่าจะต้องเปิดหน้าดิน ตรงกลางทำเป็นถนน ด้านซ้ายและขวาเป็นทางสรรพสินค้า การก่อสร้างต้องเวนคืนฝั่งละ ๑๐๐ เมตร รวม ๒๐๐ เมตร ตลอดแนว โดยจะมีผู้ได้รับผลกระทบประมาณ ๓๑๓ ราย หลังจากนั้นในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ รฟม. ได้จัดประชุม



ชี้แจงที่โรงแรมแม็กซ์ โดยให้ข้อมูลว่าจะใช้วิธีก่อสร้างแบบ cut and cover ซึ่งจะมีการเวนคืนที่ดินเพียง ๑๖ เมตร และมีผู้เดือดร้อนประมาณ ๒๐๐ กว่าราย ต่อมาในช่วงปี ๒๕๕๗ รพม. ได้จัดประชุมที่โรงแรมเซนจูรี เพื่อเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียระหว่างเส้นทางพระราม ๙ กับเส้นทางประชาสงเคราะห์ ปรากฏว่าบริษัท พีริ เดเวลลอปเม้น คอนซัลต์ติ้ง จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาและได้รับการว่าจ้างจากรพม. ในการศึกษาเปรียบเทียบเส้นทางระหว่างพระราม ๙ กับเส้นทางประชาสงเคราะห์ และพบว่าเส้นทางพระราม ๙ เป็นเส้นทางที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด การลงทุนน้อยกว่าเส้นทางเดิม และเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ รพม. มีหนังสือแจ้งว่า รพม. พิจารณาปรับเปลี่ยนแนวเส้นทางเดิมที่ผ่านถนนประชาสงเคราะห์ให้ไปผ่านถนนดินแดงและถนนพระราม ๙ แทน แต่ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ รพม. กลับมาก่อสร้างที่เส้นทางประชาสงเคราะห์เหมือนเดิม โดยไม่ชี้แจงข้อมูลที่ชัดเจน วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ รพม. มีการลงพื้นที่ และอ้างว่ามีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนที่ดินแล้ว ทั้งๆ ที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ที่อยู่ตลอดแนวอุโมงค์ที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินไม่เคยเข้ารับฟังการชี้แจงแต่อย่างใด จึงทำให้ชาวบ้านเกิดความสงสัยและกังวลใจ จึงได้ยื่นขอข้อมูลข่าวสารไปยัง รพม. จำนวน ๔ รายการ

ผู้แทน รพม. ชี้แจงสรุปความได้ว่า รพม. มีโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีส้ม โดยโครงการนี้มี ๒ ระยะ คือ แนวตะวันตก และแนวตะวันออก มีสถานีศูนย์วัฒนธรรมอยู่ตรงกลาง โดยภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๘ จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในช่วงเส้นทางตามแนวตะวันออก คือ สุวินทวงศ์ไปศูนย์วัฒนธรรม แต่ข้อมูลที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอมานั้น เป็นเส้นทางตามแนวตะวันตก คือ ศูนย์วัฒนธรรมไปตลิ่งชัน เส้นทางดังกล่าวได้มีการทำประชาพิจารณ์แล้ว แต่คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ซึ่งควบคุม รพม. อีกที ได้พิจารณาและมีมติให้กลับไปใช้เส้นทางเดิม คือ เส้นทางศูนย์วัฒนธรรมไปตลิ่งชัน ซึ่งในปัจจุบันเส้นทางนี้ยังไม่เสร็จสิ้นในทุกๆ ด้าน เช่น การออกแบบ การศึกษาความเป็นไปได้ โดยโครงการนี้น่าจะใช้เวลาอีกหลายปีที่จะดำเนินการแล้วเสร็จ และในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งว่าการดำเนินการใดๆ ต้องได้รับมติจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น รพม. จึงไม่สามารถออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน หรือการกระทำอื่นใดได้ รพม. เห็นว่าโครงการยังไม่แล้วเสร็จ จึงปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

รายการที่ ๑ รายงานการทำประชาพิจารณ์ ข้อมูลในรายการนี้ รพม. ได้มีการทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย ๒ ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการปฐมนิเทศโครงการ และอีกครั้งเป็นการปัจฉิมโครงการ ซึ่งเป็นการทำประชาพิจารณ์ทั้งโครงการ ตั้งแต่ตลิ่งชันถึงสุวินทวงศ์ นอกจากนั้นยังมีการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อยอีกหลายครั้ง โดยในส่วนชุมชนประชาสงเคราะห์ได้



คำวินิจฉัย ที่ สค ๗๔ / ๒๕๕๙

ทำในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๕๗ ที่โรงแรมแมกซ์ และมีการจัดอีกครั้งประมาณปลายปี ๒๕๕๗ ที่โรงแรมเซ็นจูรี่ แต่ที่ รพม. ยังไม่เปิดเผยข้อมูลเพราะในขณะนี้ข้อมูลทั้งหมดยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นซึ่งจะต้องมีการจัดทำข้อมูลให้สมบูรณ์ก่อน การเปิดเผยจึงอาจกระทบในแง่การตัดสินใจด้านนโยบาย

รายการที่ ๒ รายละเอียดแนวการเวนคืนที่ดินเส้นทางโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์และชุมชนขานเมือง ข้อมูลรายการนี้ที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เพราะในขณะนี้ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน โดยแนวทางการเวนคืนที่ดินจะเป็นไปตามแผนแม่บท ซึ่งหลักการทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินได้กำหนดให้ยึดโครงการเป็นศูนย์กลางและขยายออกไปอีก ๑๐๐ เมตร เพื่อการสำรวจสังหาริมทรัพย์ แต่ในความเป็นจริง รพม. ยืนยันว่าการเวนคืนไม่ถึง ๑๐๐ เมตร และไม่มีการนำไปสร้างห้างสรรพสินค้าแต่อย่างใด การเวนคืนจะทำเท่าที่จำเป็น โดยช่วงสถานีประชาสงเคราะห์ จะทำการเวนคืนในช่วงโรงเรียนตรุณพิทยพาณิชยการ ซึ่งจะทำให้การเวนคืนในขนาดความกว้าง ๑๖ เมตร ยาวตลอดแนว ส่วนสาเหตุที่ คจร. พิจารณาให้กลับไปใช้เส้นทางเดิมตามแผนแม่บทเป็นเพราะ สถานีศูนย์วัฒนธรรมมีการออกแบบไว้แต่แรกเพื่อให้เชื่อมโยงกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ซึ่งหากเปลี่ยนเส้นทางใหม่ รถไฟฟ้าสายสีส้มจะไปเชื่อมต่อที่พระราม ๙ ซึ่งพระราม ๙ ไม่ได้ออกแบบไว้ให้เป็นสถานีร่วม และการใช้เส้นทางเดิมจะให้บริการประชาชนได้ดีกว่า ประกอบกับมีการทำ EIA ไว้ในเบื้องต้นแล้ว การดำเนินการจึงทำได้รวดเร็ว แต่หากใช้เส้นทางพระราม ๙ ต้องเริ่มทำ EIA ใหม่ ซึ่งการทำ EIA ต้องใช้เวลาหลายปี และการให้บริการประชาชนก็ไม่สะดวก เพราะไม่ใช่เส้นทางที่ออกแบบไว้แต่แรก และหากมองทางกายภาพปัจจุบันเส้นดินแดงไปพระราม ๙ มีทางยกระดับ จะทำให้การก่อสร้างเกิดความยุ่งยาก และก่อให้เกิดปัญหาจราจร และจะเกิดปัญหาผู้ได้รับผลกระทบรายใหม่ อีกทั้ง การก่อสร้างเส้นทางใหม่จะทำให้รายจ่ายเพิ่มมากขึ้นประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนสาเหตุที่การก่อสร้างไม่ใช่หัวเจาะ เพราะหัวเจาะจะต้องใช้หัวเจาะ ๒ หัวเจาะขึ้นไป โดยหัวเจาะจะมีความกว้างประมาณ ๖ เมตร ระยะห่างระหว่างอุโมงค์ประมาณ ๑๘ เมตร เนื่องจากการเวนคืนจะมากขึ้นเป็นกว้าง ๒๕ เมตร ยาว ๒ กิโลเมตร ซึ่งจะทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบมากขึ้น

รายการที่ ๓ รูปแบบและรายละเอียดอุโมงค์รถไฟฟ้าสายสีส้มสถานีประชาสงเคราะห์ ข้อมูลรายการนี้หากเปิดเผยจะทำให้ได้ลักษณะของภาพสามมิติเท่านั้น

รายการที่ ๔ รูปแบบและรายละเอียดตัวสถานีประชาสงเคราะห์ ข้อมูลรายการนี้ยังไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะในขณะนี้ยังไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน



คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ คือ รายงานการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์และชุมชนชานเมือง ทุกครั้ง เอกสารแนวการเวนคืนที่ดินเส้นทางโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์และชุมชนชานเมือง เอกสารรูปแบบและรายละเอียดอุโมงค์รถไฟฟ้าสายสีส้มสถานีประชาสงเคราะห์ และรูปแบบรายละเอียดตัวสถานีประชาสงเคราะห์ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มตามแนวตะวันตก ซึ่งแม้ในขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการศึกษาและยังไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลการก่อสร้างรถไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อประชาชนในเขตพื้นที่โครงการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้สมควรได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อความเข้าใจ และมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเพื่อจะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินงานโครงการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในพื้นที่โครงการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นว่าข้อมูลข่าวสารตามคำขอเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ทราบได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในส่วนรายชื่อผู้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ จะปรากฏลายมือชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารในขอบเขตสิทธิส่วนบุคคล การเปิดเผยโดยการให้สำเนาจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรได้ ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเห็นว่าเฉพาะข้อมูลในส่วนนี้ให้เข้าตรวจดูได้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ โดยในส่วนรายชื่อผู้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูโดยไม่ต้องให้สำเนา

หัวหน้าคณะที่ ๓

(นายสมยศ เชื้อไทย)

กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ปรีดี เกษมทรัพย์)



คำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕ / ๒๕๕๙

กรรมการ

(นายสุพจน์ ไพบูลย์)

กรรมการ

(นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์)

กรรมการ

(นายสุชาติ ประยูรหงษ์)

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

(นายกิตติ อธิวิทย์)

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

หมายเหตุ ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ลาป่วย จึงมิได้ร่วมพิจารณาและลงนามในคำวินิจฉัย