



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค ๓๕/๒๕๕๙

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง
ประเทศไทยเกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม

ผู้อุทธรณ์

:

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

: การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

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

๑. รายงานการประชุมคณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และมติการประชุมคณะกรรมการทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีส้ม ตามแนวตะวันตก เฉพาะช่วงสถานีประชาสงเคราะห์และสถานีศูนย์วัฒนธรรม ตั้งแต่รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี

๒. รายงานผลการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาทุกชุดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเส้นทาง ผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์ และผลการศึกษาผ่านถนนดินแดง ถนนพระราม ๙ ซึ่งใช้ในการพิจารณา ของคณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการจัดระบบการจราจร ทางบก (คจร.)

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รพม ๐๑๔/๒๓๙๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้อุทธรณ์ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่า ข้อมูล ข่าวสารรายการที่ ๑ เป็นเอกสารประกอบไปด้วยข้อความที่เป็นการแสดงความคิดเห็นของกรรมการ แต่ละท่านอันเป็นความเห็นส่วนบุคคลที่หากมีการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็น อันตรายต่อผู้แสดงความคิดเห็นได้ อีกทั้งผู้ให้ความเห็นไม่ประสงค์ให้นำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตาม

คำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๕๙

มาตรา ๑๕ (๔) (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนมติการประชุมเป็นมติให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเอกสารต่างๆ ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ก่อนนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งขณะนี้ รฟม.อยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเอกสารต่างๆ ตามมติคณะกรรมการ รฟม. จึงยังไม่เป็นที่ยุติสำหรับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากเปิดเผยอาจทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวประชาชนและบุคคลทั่วไปที่ได้รับข้อมูลเกิดความสับสนและมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันอาจทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวประชาชนเองและประโยชน์สาธารณะได้ตามมาตรา ๑๕ (๒) (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ เป็นเอกสารที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนของการศึกษาออกแบบรายละเอียด และความเหมาะสมของโครงการ และเป็นเพียงความเห็นภายในของ รฟม. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบต่อไป ดังนั้น ในขั้นตอนของการพิจารณาหน่วยงานต่างๆ ย่อมจะต้องนำเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ แม้ว่าจะเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รฟม. แต่ รฟม. ยังต้องดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมและปรับปรุงแก้ไขเอกสารให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุดตามความเห็นของหน่วยงานต่างๆ ของโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ในขณะนี้จึงยังไม่แล้วเสร็จ หรือเป็นที่ยุติ อีกทั้ง เอกสารที่มีอยู่ก็เป็นเพียงความเห็นของหน่วยงานในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งหากมีการเปิดเผยทั้งที่ยังไม่มีความชัดเจนแล้วอาจทำให้ประชาชนและบุคคลทั่วไปที่ได้รับข้อมูลเกิดความสับสนและมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันอาจทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวประชาชนเองและประโยชน์สาธารณะได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

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 การก่อสร้างเป็นเพียงการเจาะใต้ดินทั้งหมด และให้ชาวบ้านเหล่านั้นลงลายมือชื่อในเอกสารโดยที่ไม่ทราบว่าเป็นเอกสารอะไร ในปี ๒๕๕๖ รฟม. ได้จัดประชุมที่โรงแรม

คำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๕๙

เอเชีย โดยชี้แจงว่าจะมีการเวนคืนที่ดินเฉพาะช่วงโรงเรียนตรุณพิทยาพาณิชย์การ 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. ได้จัดประชุมชี้แจงที่โรงแรมแม็กซ์ โดยให้ข้อมูลว่าจะใช้วิธีก่อสร้างแบบ cut and cover ซึ่งจะมีการเวนคืนที่ดินเพียง ๑๖ เมตร และมีผู้เดือดร้อนประมาณ ๒๐๐ กว่าราย ต่อมาในช่วงปี ๒๕๕๗ รฟม. ได้จัดประชุมที่โรงแรมเซนจูรี เพื่อเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียระหว่างเส้นทางพระราม ๙ กับเส้นทางประชาสงเคราะห์ ปรากฏว่าบริษัท ฟรี เดเวลอปเม้น คอนซัลต์ติ้ง จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาและได้รับการว่าจ้างจากรฟม. ได้ศึกษาเปรียบเทียบเส้นทางระหว่างพระราม ๙ กับเส้นทางประชาสงเคราะห์ และพบว่าเส้นทางพระราม ๙ เป็นเส้นทางที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด การลงทุนน้อยกว่าเส้นทางเดิม และเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ รฟม. มีหนังสือแจ้งว่า รฟม. พิจารณาปรับเปลี่ยนแนวเส้นทางเดิมที่ผ่านถนนประชาสงเคราะห์ให้ไปผ่านถนนดินแดงและถนนพระราม ๙ แทน แต่ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ รฟม. กลับมาก่อสร้างที่เส้นทางประชาสงเคราะห์เหมือนเดิม โดยไม่ชี้แจงข้อมูลที่ชัดเจน วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ รฟม. มีการลงพื้นที่ และอ้างว่ามีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนที่ดินแล้ว ทั้งๆ ที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ที่อยู่ตลอดแนวอุโมงค์ที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินไม่เคยเข้ารับฟังการชี้แจงแต่อย่างใด จึงทำให้ชาวบ้านเกิดความสงสัยและกังวลใจ จึงได้ยื่นขอข้อมูลข่าวสารไปยัง รฟม. จำนวน ๔ รายการ

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

คำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๕๙

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ รายงานการประชุมคณะกรรมการ รฟม. และมติการประชุมคณะกรรมการทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีส้ม ตามแนวตะวันตก เฉพาะช่วงสถานีประชาสงเคราะห์และสถานีศูนย์วัฒนธรรม รฟม. เห็นว่า เนื่องจากในขณะนี้โครงการยังไม่แล้วเสร็จ และยังไม่สรุปเส้นทางที่แน่นอน การเปิดเผยจึงอาจกระทบต่อคณะกรรมการ รฟม. ที่แสดงความคิดเห็นได้ ซึ่งการประชุมเป็นการถอดคำพูดของกรรมการแต่ละคน อีกทั้งมติที่ประชุม รฟม. ต้องการเปิดเผยเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ รายงานผลการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาทุกชุดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเส้นทาง ผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์ และผลการศึกษาผ่านถนนดินแดง ถนนพระราม ๙ ซึ่งใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการ รฟม. และ คจร. ข้อมูลข่าวสารรายการนี้เมื่อบริษัทที่ปรึกษาได้ส่งรายงานการศึกษา รฟม. จะนำผลการศึกษาเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ รฟม. เมื่อคณะกรรมการ รฟม. เห็นชอบ จะทำการเสนอ คจร. อีกครั้ง ซึ่ง คจร. ได้มีมติให้ไปศึกษาเพิ่มเติม และในขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาเพิ่มเติมรายงานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดย รฟม. ต้องการเปิดเผยข้อมูลเมื่อผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ คือ รายงานการประชุมคณะกรรมการ รฟม. และมติการประชุมคณะกรรมการทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีส้ม แนวตะวันตก เฉพาะช่วงสถานีประชาสงเคราะห์และสถานีศูนย์วัฒนธรรม และรายงานผลการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาทุกชุดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเส้นทาง ผ่านชุมชนประชาสงเคราะห์ และผลการศึกษาผ่านถนนดินแดง ถนนพระราม ๙ ซึ่งใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการ รฟม. และ คจร. ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลการพิจารณาเส้นทางโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีส้ม ตามแนวตะวันตก ซึ่งแม้ในขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการศึกษาและยังไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่การเปิดเผยข้อมูลนี้จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ และมีโอกาสได้แย่งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเพื่อจะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินงานโครงการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในพื้นที่โครงการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นว่าข้อมูลข่าวสารตามคำขอเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ทราบได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในส่วนรายงานการประชุมมีการแสดงความคิดเห็นของกรรมการแต่ละคน ซึ่งการเปิดเผยชื่อของกรรมการที่แสดงความคิดเห็นอาจเป็น

คำวินิจฉัย ที่ สค ๓๕/๒๕๕๙

อุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการแสดงความเห็นต่อไปในอนาคตได้ จึงให้ปกปิดในส่วนชื่อของ
กรรมการที่แสดงความเห็น

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร
ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ เว้นแต่ ชื่อ
กรรมการที่แสดงความคิดเห็นให้ปกปิดไว้

นายสมยศ เชื้อไทย

หัวหน้าคณะที่ ๓

ศาสตราจารย์ ปรีดี เกษมทรัพย์

กรรมการ

นายสุพจน์ ไพบูลย์

กรรมการ

นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์

กรรมการ

นายสุจิตต์ ประยูรหงษ์

กรรมการ

นายกิตติ อิทธิวิทย์

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

หมายเหตุ ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ลาป่วย จึงมิได้ร่วมพิจารณาและลงนามในคำวินิจฉัย