



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร
ที่ วท ๘ / ๒๕๕๒

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบ EIA

.....

ผู้อุทธรณ์

นางสาวทรงศนีย์ [REDACTED] และพวก

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นางสาวทรงศนีย์ [REDACTED] (ผู้อุทธรณ์) และพวก มีความประสงค์จะขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบ EIA ของบริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี จำกัด โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานสขาม เนื่องจากผู้อุทธรณ์เห็นว่าโครงการดังกล่าวมิได้ดำเนินการตามกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและสิทธิชุมชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) กำหนด หากมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้างดังกล่าวแล้วจะเกิดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยบริเวณรอบ ๆ ที่ตั้งโรงงาน จึงได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ

ผู้อุทธรณ์ และพวก มีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอตรวจสอบข้อเท็จจริงของข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ว่าเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และขอให้หน่วยงานดังกล่าวมีหนังสือแจ้งให้ทราบเพื่อการขอรับข้อมูลข่าวสารต่อไปด้วย

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๕.๗/๖๕๒๐ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงผู้อุทธรณ์ และพวก แจ้งว่า ข้อมูลข่าวสารตามขอ ยังไม่ได้รับรายงาน ประกอบกับอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมให้ได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

/ผู้อุทธรณ์

หน้า ๑ ใน ๖ หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๔ /๒๕๕๒

ผู้อุทธรณ์ และพวก จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความโดยสรุปว่า บริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี้ จำกัด ได้ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานสยาม ไปยังหน่วยงานดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ แล้ว

ต่อมาผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ขออุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อร้องขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พิจารณาดำเนินการให้หน่วยงานดังกล่าวเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ต่อไป

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์ ได้พิจารณาส่งเรื่องอุทธรณ์นี้ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร รับคำอุทธรณ์นี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วเห็นว่า ยังมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงมีมติให้เชิญผู้อุทธรณ์และผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งสรุปการชี้แจงของคู่กรณีได้ ดังนี้

ผู้อุทธรณ์ได้ประสานงานทางโทรศัพท์แจ้งด้วยวาจาผ่านทางฝ่ายเลขานุการ ฯ ความโดยสรุปว่า เนื่องจากผู้อุทธรณ์เห็นว่าเหตุผลตามหนังสืออุทธรณ์มีความชัดเจนอยู่แล้ว จึงไม่ประสงค์จะชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก

ผู้แทน สผ. ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยวาจาสรุปความได้ว่า โรงไฟฟ้าพลังงานสยามแต่เดิมชื่อโรงไฟฟ้าเสม็ดใต้ ซึ่งบริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี้ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ โดยบริษัท ฯ ได้เสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ต่อ สผ. ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แล้วคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาให้แก้ไขรายงานฉบับดังกล่าว และ สผ. ได้แจ้งบริษัท ฯ ให้ทราบเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่บริษัท ฯ ยังไม่ได้เสนอรายงานที่แก้ไขตามข้อพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไปยังคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เมื่อผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ ใช้สิทธิขอข้อมูลการประชาสัมพันธ์ประกอบ EIA

/ ของโรงไฟฟ้า....

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒

ของโรงไฟฟ้าพลังงานสยาม สผ. จึงแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าปัจจุบันยังไม่ได้รับรายงานชี้แจงข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานสยาม ประกอบกับ EIA อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อมาในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ บริษัท ฯ ได้จัดทำ EIA ฉบับใหม่โดยมีการจัดเก็บข้อมูลใหม่ และเสนอต่อ สผ. อีกครั้ง ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา EIA ใหม่ โดย สผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ สผ. ทำการตรวจสอบ EIA และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา พร้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น และนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่ได้รับ EIA จาก สผ. ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ

ต่อกรณีนี้ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณา EIA ของบริษัท ฯ แล้วมีความเห็นให้แก้ไขใน ๑๐ ประเด็น โดยหนึ่งในประเด็นเหล่านั้นมีในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีการแยกออกเป็นประเด็นย่อย ๑๓ ประเด็น สำหรับขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ EIA นั้น สผ. ได้จัดทำคู่มือในการปฏิบัติโดยผู้จัดทำต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับโครงการไปให้ประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบหรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่โครงการได้ทราบ และต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำข้อห่วงหรือข้อกังวลเหล่านั้นไปวิเคราะห์ในเชิงวิชาการว่าเป็นจริงหรือไม่ หากประเมินแล้วเห็นว่าอาจมีผลกระทบตามข้อห่วงหรือข้อกังวลของประชาชน ผู้จัดทำ EIA ต้องเสนอมาตรการดำเนินการป้องกันผลกระทบดังกล่าวและนำเสนอมาตรการนั้นต่อประชาชนเพื่อการลดหรือป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชน ซึ่งผู้จัดทำ EIA ต้องนำความเห็นเหล่านี้ไปบรรจุไว้ใน EIA ด้วย แต่ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนข้อมูลดิบต่าง ๆ ไม่ได้เป็นข้อบังคับว่าต้องจัดส่งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ดังนั้น ในทางปฏิบัติผู้จัดทำจะแนบแผนที่ของพื้นที่ที่มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทะเบียนการจัดเก็บข้อมูล ตัวอย่างแบบสอบถาม พร้อมทั้งการวิเคราะห์การตอบแบบสอบถามของประชาชนไว้ใน EIA แต่แบบสอบถามที่ประชาชนตอบจะไม่ปรากฏใน EIA และเมื่อ EIA ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว หากผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิไม่เห็นด้วยสามารถนำส่งพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาใหม่ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้บริษัท ฯ ยังมิได้เสนอรายงานที่แก้ไขต่อ สผ. ดังนั้น สผ. จึง

/ พิจารณาเห็นว่า

คำวินิจฉัย ที่ ๔ /๒๕๕๒

พิจารณาเห็นว่า การขอข้อมูลข่าวสารในขณะนี้อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบริษัท ฯ ได้ และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่เป็นที่ยุติ จึงได้แจ้งให้บริษัท ฯ ทราบตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และบริษัท ฯ ได้แจ้งว่าไม่ประสงค์ให้ สผ. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์

นอกจากนั้น ผู้แทน สผ. ให้ความเห็นกรณีการเปิดเผยข้อมูลประชาพิจารณ์ EIA ว่า ข้อมูลการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เป็นข้อมูลลับมิได้อยู่ในความครอบครองของ สผ. ตามที่ได้ชี้แจงมาข้างต้น แต่อยู่ในความครอบครองของเอกชนที่เป็นผู้จัดทำ EIA อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอาจทำให้ต่อไปไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการตอบแบบสอบถาม แม้หากเปิดเผยโดยปกปิดชื่อของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้อุทธรณ์ก็อาจคิดว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นการจัดทำขึ้นเองและไม่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่ง สผ. เห็นว่าหากจะต้องเปิดเผยควรเปิดเผยเฉพาะในส่วนของผลการวิเคราะห์ที่ดำเนินการแล้วเสร็จทั้งหมดเท่านั้น แต่ในขณะนี้ยังไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะยังอยู่ระหว่างการแก้ไขตามข้อพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หากข้อมูลดังกล่าวเปิดเผยออกไปอาจสร้างความสับสนและเกิดความยุ่งยากในการทำความเข้าใจแก่ประชาชนได้ในอนาคต

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำสั่งมิให้เปิดเผย ประกอบการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทน สผ. และเอกสารข้อมูลตามคำขอที่ สผ. จัดส่งมาประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้ขอ “ข้อมูลประชาพิจารณ์ประกอบ EIA โรงไฟฟ้าพลังงานสยาม ของบริษัท สยามเอนเนอร์จี จำกัด” ซึ่งไม่ชัดเจนว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนใดบ้าง ประกอบกับผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัย ฯ จึงไม่อาจทราบได้ชัดเจนว่า ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะได้ข้อมูลข่าวสารส่วนใด เพียงใด คณะกรรมการวินิจฉัย ฯ เห็นว่า ข้อมูลประชาพิจารณ์ประกอบ EIA นั้น อาจแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นข้อมูลลับ เช่น แบบสอบถามความเห็นต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของบริษัทผู้จัดทำ EIA มิได้นำส่งให้กับทางราชการ ข้อมูลข่าวสารส่วนนี้มีอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ จึงมิใช่ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งเป็นรายงานผลการทำประชาพิจารณ์ ที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำ EIA ที่บริษัททำรายงานเสนอต่อ สผ. เพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณานั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ จึงเป็น “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ประเด็นพิจารณาจึงมีว่า ข้อมูลที่เป็นรายงานผลการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ EIA นี้ สมควรเปิดเผยหรือไม่

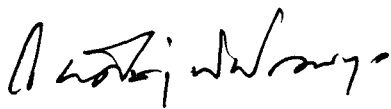
จากข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏว่า การทำ EIA กรณีนี้ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ

/ คณะกรรมการ

คำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๕๒

คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการยังสั่งให้แก้ไขในประเด็นเรื่องประชาพิจารณ์นี้ ถึง ๑๓ ประเด็นย่อย รายงานที่ส่งมาแล้วจึงเป็นรายงานที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ยอมรับ ยังต้องไปดำเนินการแก้ไข จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่เป็นที่ยุติ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นที่ยุตินี้อาจเกิดผลเสียได้ คือ ในประการแรก หากมีการนำข้อมูลไปใช้หรือนำไปเสนอต่อประชาชน ก็อาจทำให้เกิดความสับสนว่าเป็นข้อมูลที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งหากประชาชนเข้าใจผิดแล้วก็อาจเกิดผลเสียต่อการทำความเข้าใจต่อเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ประการที่สอง หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ โดยหากให้มีการตรวจสอบและคัดค้านในขั้นนี้ได้ ก็จะทำให้กระบวนการพิจารณา EIA ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เน้นช้าออกไป ทำให้ไม่อาจแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และประการที่สาม การเปิดเผยข้อมูลในระหว่างพิจารณาที่ยังไม่เป็นที่ยุติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการนั้น หากเปิดเผยแล้วมีการนำไปเผยแพร่ก็อาจมีการประท้วงหรือคัดค้าน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่จะพิจารณา EIA ต่อไป อันจะทำให้การพิจารณา EIA นั้นไม่เป็นไปตามหลักทางวิชาการอย่างแท้จริง และจะเกิดผลเสียได้ ดังนั้น การเปิดเผย EIA นี้ จึงสมควรเปิดเผยเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว อีกทั้ง การเปิดเผย EIA ที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว หากผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิไม่เห็นด้วยกับ EIA ดังกล่าวก็สามารถเสนอข้อโต้แย้งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการยืนยันผลการพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลให้มีการดำเนินการไปตามมาตรการที่กำหนดไว้ใน EIA ซึ่งในขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ยังสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ดังนั้น เหตุผลในการที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้กับผู้อุทธรณ์จึงรับฟังได้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์



(ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

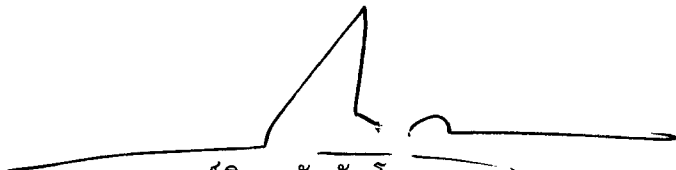


(ศาสตราจารย์ เกษม จันทรแก้ว)

ประธานกรรมการ

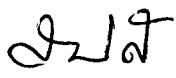
กรรมการ

คำวินิจฉัย ที่ ๔ /๒๕๕๒



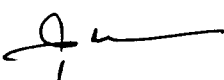
(ศาสตราจารย์พิเศษ สันตต์ วิจารณ์สุนทร)

กรรมการ



(ศาสตราจารย์ สมชาติ โสภณธรรมฤทธิ์)

กรรมการ



(รองศาสตราจารย์ สุนทร มณีสวัสดิ์)

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒