



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร
ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
ที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม

ผู้อุทธรณ์ : บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ชัฟฟลาย จำกัด

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ชัฟฟลาย จำกัด ผู้อุทธรณ์ ได้รับหนังสือจาก กฟผ. ตัวนมาก ที่ ๙๗๓๒๐๐/๕๕๗๗๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ว่า เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ พื้นที่ ได้แก่ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง เครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม อำเภอนองแสง จังหวัดสระบุรี และอำเภอบางคล้า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เครือข่ายแปดริ้ว อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา และเครือข่ายติดตามผลกระทบโรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง กฟผ. กับ บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ทั้งหมด ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือ ที่ PGS O 1208/068 ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งไม่ประสงค์ให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงที่ได้ทำกับ กฟผ.

กฟผ. มีหนังสือ ที่ ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งว่า กฟผ. มีความเห็นว่าควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการทำสัญญาของ กฟผ.

ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือ ที่ PGS O 0509/029 ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านดังกล่าว โดยเห็นว่า

(๑) เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ พื้นที่ มิใช่บุคคลที่สามารถใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารได้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะเครือข่ายดังกล่าวเป็นเพียงกลุ่มบุคคลซึ่งมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

(๒) สัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรและเป็นข้อมูลที่ไม่สมควรที่จะให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ (๕) และ(๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยพิจารณาจากการที่คู่สัญญามีข้อตกลงในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

ระหว่าง กฟผ. กับผู้อุทธรณ์ ตามข้อ ๒๑.๑ ว่าคู่สัญญาจะต้องเก็บรักษาข้อมูลต่างๆ ไว้เป็นความลับ อีกทั้ง ยังมีข้อมูลที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของผู้อุทธรณ์ รวมถึงข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ในโรงไฟฟ้า และการจัดการระบบเชื่อมต่อ การจัดหาและการรับซื้อความพร้อมจ่ายและพลังงานไฟฟ้า การนำส่งพลังงานไฟฟ้า ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และค่าพลังงานไฟฟ้า หากมีการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้อื่นย่อมมีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการทางธุรกิจ การวางแผนธุรกิจ ความมั่นคงปลอดภัยของโรงไฟฟ้าซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยทางพลังงานโดยรวมก่อให้เกิดการเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ และก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ อีกทั้ง ยังจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

นอกจากนี้ ตามที่เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้ากล่าวอ้างว่า การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเพื่อให้ประชาชนรับทราบว่า กฟผ. ต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่ายที่ประกันกำไรให้เอกชนเท่าไร ผู้อุทธรณ์เห็นว่า ข้อมูลดังกล่าวมีการเผยแพร่เป็นการทั่วไปให้ประชาชนรับทราบอยู่แล้ว อีกทั้ง การที่เครือข่ายกล่าวอ้างว่า การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเพื่อให้ประชาชนทราบถึงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิต และการเกษตรของชุมชนจากสัญญาดังกล่าว ผู้อุทธรณ์เห็นว่าไม่มีความจำเป็น เนื่องจากกรณีของการศึกษาปัญหาดังกล่าวต้องพิจารณาจากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยตรงมิใช่จากสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ได้พิจารณาอุทธรณ์ และเหตุผลในการไม่รับฟังคำคัดค้านของ กฟผ. ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ขอให้จัดส่งมา ทั้งได้รับฟังคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทน กฟผ. และคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนบริษัท เก็คโค-วัน จำกัด ด้วยแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประมูลการซื้อขายไฟฟ้าได้ที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานก๊าซ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์ให้เปิดเผยได้แก่

๑. ข้อมูลตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ได้แก่ (๑) ราคาและค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง อุปกรณ์สายส่ง (๒) วันสำคัญที่กำหนดให้ขั้นตอนต่างๆ ในการพัฒนาและก่อสร้าง สาธารณูปโภคโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จ (๓) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการ (๔) การมีผลบังคับใช้ของสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

๒. ข้อมูลตามเอกสารแนบท้าย ได้แก่ (๑) คุณลักษณะเฉพาะของระบบปฏิบัติการและการผลิตไฟฟ้า (๒) ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า (๓) ค่าพลังไฟฟ้า (๔) คุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคของโรงไฟฟ้า (๕) อุปกรณ์สายส่ง (๖) การพัฒนาโครงการและ

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

กำหนดระยะเวลาการก่อสร้าง (๗) รายชื่อธนาคารไทยผู้ให้กู้ยืมเงิน (๘) ใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓. ข้อมูลตามข้อตกลงเพิ่มเติม ได้แก่ (๑) วันครบกำหนดการได้รับอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (๒) วิศวกรอิสระและรายงานความคืบหน้าโครงการ (๓) สิทธิใช้สอยถือเอาประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่น (๔) การส่งมอบข้อมูลของบริษัท (๕) การก่อสร้างจุดเชื่อมต่อสายส่ง (๖) การวางหลักประกัน (๗) การยกเลิกสัญญา (๘) การมีผลของสัญญา (๙) การได้รับอนุมัติสำหรับการก่อสร้างจุดเชื่อมต่อสายส่ง (๑๐) ระยะเวลาของสัญญา

ผู้อุทธรณ์ให้เหตุผลที่ไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น ว่าข้อมูลบางประเภทในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เอกสารแนบท้าย และข้อตกลงเพิ่มเติม เป็นข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในโรงไฟฟ้า การพัฒนาโรงไฟฟ้า และแผนผังโรงไฟฟ้า ซึ่งข้อมูลดังกล่าวผู้อุทธรณ์ได้ลงทุนวิจัย พัฒนา คิดค้น และควบคุมการเปิดเผยข้อมูลมาเป็นระยะเวลายาวนาน และผู้อุทธรณ์ต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวที่ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบธุรกิจ และเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าและประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ อีกทั้ง เป็นความลับทางการค้า ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อรักษาไว้เป็นความลับ โดยไม่อนุญาตให้บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องเข้าถึงโดยทั่วไป แต่จะมีเฉพาะผู้บริหาร หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละส่วนเท่านั้น ที่จะทราบถึงข้อมูลดังกล่าวได้ และข้อมูลนี้ยังมีความแตกต่างกันในแต่ละโครงการที่ผลิตไฟฟ้า ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยและผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์ที่จะให้ราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ (๑) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับการเปิดเผยยังเป็นการละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า ตามมาตรา ๘ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกด้วย

นอกจากนั้น สัญญาซื้อขายไฟฟ้า เอกสารแนบท้าย และข้อตกลงเพิ่มเติมยังมีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของผู้อุทธรณ์ การวางแผนธุรกิจของบริษัท ความมั่นคงปลอดภัยของโรงไฟฟ้าของผู้อุทธรณ์ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยทางพลังงานโดยรวม และเป็นข้อมูลที่ใช้ในการประกอบธุรกิจของผู้อุทธรณ์ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้น การเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของผู้อุทธรณ์โดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในความเป็นส่วนตัวที่

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

ได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงตามคำวินิจฉัย ที่ ศค ๒/๒๕๔๘

ในส่วนความเสียหายที่เกิดกับผู้อุทธรณ์ อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ได้แก่

๑. ความเสียหายในการแข่งขันทางการค้า เพราะการประกอบกิจการโรงไฟฟ้า จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประกาศเชิญชวนรับซื้อไฟฟ้า โดยในขั้นตอนการคัดเลือกจะต้องมีการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งจะดำเนินการคัดเลือกโรงไฟฟ้าที่สามารถจำหน่ายไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า รวมถึงการเสนอข้อมูลทางด้านราคาอันเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการคัดเลือกของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ดังนั้น หากมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้ขอข้อมูล ก็อาจส่งผลให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่ประสงค์ดีกับผู้อุทธรณ์ หรือคู่แข่งทางการค้าของผู้อุทธรณ์ ทั้งในและต่างประเทศนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในทางใดทางหนึ่งเพื่อคัดค้าน หรือต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของผู้อุทธรณ์ และทำให้คู่แข่งทางการค้าของผู้อุทธรณ์ทั้งในและต่างประเทศนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นข้อมูลในการแข่งขันกับผู้อุทธรณ์ ในขั้นตอนของการคัดเลือกผู้ผลิตไฟฟ้าตามประกาศเชิญชวนรับซื้อไฟฟ้า โดยจะส่งผลทำให้บุคคลดังกล่าวมีความได้เปรียบเสียเปรียบในการเสนอราคา เนื่องจากทราบถึงข้อมูลในการเสนอราคาของผู้อุทธรณ์ อันก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม และท้ายที่สุดอาจส่งผลให้ผู้อุทธรณ์ต้องเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจไปในอนาคตได้

นอกจากนี้ ในการประกวดราคาในต่างประเทศ คู่แข่งทางการค้าของผู้อุทธรณ์ อาจใช้ข้อมูลดังกล่าว โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองทางการค้า หรือข้อมูลที่เป็นยุทธศาสตร์ของผู้อุทธรณ์ เช่น ค่าพลังงานไฟฟ้า ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า เป็นข้อต่อรอง หรือข้อกล่าวอ้างในการประกวดราคา ซึ่งจะส่งผลให้ผู้อุทธรณ์อยู่ในสถานะเสียเปรียบในการประกวดราคาและอาจเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจ และอาจส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป

๒. ในขณะนี้ผู้อุทธรณ์ได้เปิดให้มีการประกวดราคาเพื่อจัดหาผู้ก่อสร้างโรงไฟฟ้า ดังนั้น หากมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ก็จะทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างรายอื่น ๆ ทราบถึงราคา และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้า และสามารถคำนวณราคาตลอดจนทราบต้นทุนในการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้า และหรืออาจทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างกำหนดราคาก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่สูงขึ้น และหรือยังเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์ เนื่องจากผู้รับเหมาก่อสร้างอาจใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการเจรจาต่อรองทางการค้ากับผู้อุทธรณ์ อันเป็นผลให้ผู้อุทธรณ์ได้รับความเสียหายทางการเงิน และในการประกอบธุรกิจ

๓. การเปิดเผยข้อมูลทางด้านเทคนิค เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในโรงไฟฟ้า การจัดระบบเชื่อมต่อ การจัดหาและการรับซื้อความพร้อมจ่ายและพลังงานไฟฟ้า การ

นำส่งพลังงานไฟฟ้า ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า ต่อสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าโดยคู่แข่งสามารถรู้ถึงศักยภาพของผู้ותרณ์ และมีความได้เปรียบทางเทคโนโลยี รวมถึงจะทำให้ผู้ותרณ์เสียเปรียบทางการค้าได้ นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

๔. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องจักร และอุปกรณ์ในการจัดการระบบรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด การจัดหาเชื้อเพลิง หลักประกันต่างๆ และค่าเสียหายที่คู่สัญญาได้กำหนดไว้ล่วงหน้าในกรณีฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา การประกันและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น เป็นเรื่องการเจรจาต่อรองทางการค้าของผู้ותרณ์ กับคู่สัญญา และเป็นการกระจายความเสี่ยงของผู้ותרณ์ โดยเป็นกรณีของการวางแผนทางธุรกิจที่มีความสำคัญ ดังนั้น หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะอาจทำให้คู่สัญญาในอนาคตของผู้ותרณ์ใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการเจรจาต่อรองทางการค้ากับผู้ותרณ์ และทำให้ผู้ותרณ์อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและด้อยสิทธิในสัญญา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงความมั่นคงทางการเงินของผู้ותרณ์ และทำให้ผู้ותרณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้ותרณ์มีต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น เนื่องจากผู้ขาย หรือผู้ให้บริการแก่ผู้ותרณ์ อาจอาศัยข้อมูลดังกล่าวเพื่อกำหนดราคาสินค้า หรือราคาค่าบริการให้มีราคาสูงขึ้น

๕. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวันสำคัญที่กำหนดให้ขั้นตอนต่างๆ ในการพัฒนาและก่อสร้างสาธารณูปโภคในโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จ การผิดสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และการสิ้นสุดแห่งสัญญาดังกล่าว ข้อกำหนดต่างๆ เมื่อเกิดเหตุสุดวิสัย วันครบกำหนดการได้รับอนุมัติรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การยกเลิกสัญญา เป็นต้น เป็นรายละเอียดของเหตุการณ์ และกำหนดระยะเวลาที่สำคัญที่ทำให้สัญญาซื้อขายไฟฟ้ามีผลใช้บังคับ ดังนั้น หากมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะจะทำให้มีบุคคล หรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่ประสงค์ดีกับผู้ותרณ์นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้หาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ หรือทำการคัดค้าน หรือต่อต้านการประกอบกิจการโรงไฟฟ้า โดยอาจทำให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลทำให้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าไม่มีผลใช้บังคับ หรือสิ้นสุดลง และทำให้ผู้ותרณ์ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่คู่สัญญาได้

๖. ผู้ותרณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ผู้ותרณ์ต้องจัดส่งสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เอกสารแนบท้าย และข้อตกลงเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมต่อผู้ขอข้อมูลจึงมิใช่กรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะแต่ประการใด

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

ผู้แทน กฟผ. ชี้แจงสรุปความได้ว่า เหตุผลที่ กฟผ. พิจารณาไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ถือหุ้น เนื่องจาก ผู้ถือหุ้นมีหนังสือแจ้งต่อ กฟผ. ว่าไม่ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมด ซึ่ง กฟผ. ได้นำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับ บริษัท เก็คโค-วัน จำกัด ที่แจ้งต่อ กฟผ. ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมด โดยทั้งนี้ ขอสงวนไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียง ๒ รายการเท่านั้น คือ ข้อมูลข่าวสารในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ค่าพลังงานไฟฟ้า เท่านั้น ซึ่ง กฟผ. พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับเหตุผลของบริษัท เก็คโค-วัน จำกัด เนื่องจาก ในแต่ละบริษัทจะมีสูตรการคำนวณราคาที่แตกต่างกันไปที่เป็นเทคนิคเฉพาะของแต่ละราย และถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า การเปิดเผยจึงอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าแก่บริษัทเอกชนนั้น ๆ ได้ในอนาคต กล่าวคือ การที่รัฐทำสัญญากับบริษัทเอกชนทุกรายไม่ได้หมายความว่าสัญญาจะสามารถใช้บังคับได้ทันที เพราะในสัญญาจะกำหนดเงื่อนไขที่บริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาจะต้องไปดำเนินการอื่น ๆ ภายหลังการลงนามในสัญญา ภายในระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ มิฉะนั้นจะทำให้สัญญานั้นสิ้นสุดลงได้ เช่น การทำ EIA การหาแหล่งเงินกู้ การจัดหาเชื้อเพลิง หรืออุปกรณ์เครื่องจักร ต่าง ๆ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจทำให้อำนาจการต่อรองราคาน้อยลง และอาจกระทบต่อการแข่งขันในอนาคตได้ ซึ่งเป็นการสร้างความยากลำบากให้แก่บริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญา สำหรับข้อมูลข่าวสารในส่วนอื่น กฟผ. เห็นว่าสามารถเปิดเผยให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารทราบได้

บริษัท เก็คโค-วัน จำกัด ชี้แจงว่า บริษัทไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลในเอกสารแนบท้ายสัญญา ๒ และ ๓ เนื่องจากเป็นข้อมูลทางด้านราคา และด้านเทคนิค ซึ่งบริษัทเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อผู้ขอข้อมูล และหรือสาธารณชน เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวไม่มีผลกระทบและหรือเกี่ยวข้องกับผู้ขอข้อมูลโดยตรง ในทางตรงกันข้าม หากมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน บริษัทจะได้รับความเสียหายจากการเจรจากับผู้ค้าถ่านหินซึ่งเป็นวัตถุดิบจำเป็นในการดำเนินการตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเพราะจะทำให้ผู้ค้าถ่านหินซึ่งเป็นผู้ขายถ่านหินให้บริษัทรู้ต้นทุนราคาขายของบริษัท ทำให้บริษัทสูญเสียอำนาจการต่อรองในการเจรจากับผู้ขายถ่านหิน นอกจากนี้ บริษัทจะได้รับความเสียหายจากการที่บริษัทจะเข้าไปทำการประมูลงานก่อสร้างอื่น ๆ เนื่องจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราคาของบริษัทถูกเปิดเผยออกไปให้กับคู่แข่งทางการค้าของบริษัท และอาจมีบริษัทอื่น ๆ ที่เสนอราคาต่ำกว่าชนะการประมูลได้ ซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัท นอกจากนี้ ข้อมูลในเอกสารแนบท้ายสัญญา ๒ และ ๓ ยังเป็นข้อมูลการค้าซึ่งยังไม่รู้จักโดยทั่วไป หรือยังเข้าถึงไม่ได้ในหมู่บุคคลซึ่งโดยปกติแล้วต้องเกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าว โดยเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เนื่องจากเป็นความลับและเป็นข้อมูลที่บริษัทได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อรักษาไว้เป็นความลับ จึงถือเป็นความลับทางการค้าตามมาตรา ๓ แห่ง

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ อันยอมได้รับความคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร พิจารณาแล้วเห็นว่า อุทธรณ์เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๑. เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ พื้นที่ มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย สามารถใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคง และจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น แม้เครือข่ายโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ ที่มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่อยู่ในฐานะของประชาชนจึงสามารถใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้

๒. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติม จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลของผู้อุทธรณ์ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ยังไม่อาจรับฟังได้ว่า การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติม จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้าง

๓. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติม จะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

“บุคคล” ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามข้างต้น บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ชฟพลาย จำกัด มิใช่บุคคลตามความหมายในมาตรา ๒๑ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมมีข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยรวมอยู่ด้วย อันจะถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๔. ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติม เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มาไม่ประสงค์ที่จะให้ราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

สัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน ข้อมูลดังกล่าวจึงถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีได้มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย แต่ตามข้อ ๒๑ ของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่กำหนดให้คู่สัญญารักษาความลับของข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ข้อความดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาที่คู่สัญญาไม่ประสงค์ที่จะให้ราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติที่ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตาม (๑)-(๖) อย่างสิ้นเชิง แต่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

๕. ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น จำนวน ๒๒ รายการข้างต้น เป็นข้อมูลความลับทางการค้า เป็นข้อมูลทางเทคนิคซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายตามที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างหรือไม่

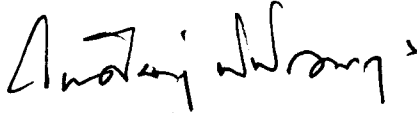
สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง กฟผ. กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้ง ๓ ราย มีรูปแบบของสัญญาและเนื้อหาที่คล้ายกัน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่าเป็นข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลทางเทคนิค ก็น่าจะคล้ายคลึงกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัท เก็คโค-วัน จำกัด แล้ว บริษัท เก็คโค-วัน จำกัด พิจารณาเห็นว่ามีเพียงข้อมูลข่าวสารในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ค่าพลังงานไฟฟ้า เท่านั้น ที่เป็นข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลทางเทคนิค ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ กฟผ. ที่เห็นว่าข้อมูลข่าวสารในรายการอื่นๆ เป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒

๖. ข้อมูลข่าวสารในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ค่าพลังงานไฟฟ้าเป็นข้อมูลทางเทคนิคอันเป็นข้อมูลความลับทางการค้า ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายตามที่ กฟผ. และผู้อุทธรณ์ กล่าวอ้างหรือไม่

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ มีลักษณะเป็นสูตรการคำนวณที่ได้กำหนดรูปแบบวิธีคิดไว้อยู่แล้ว ซึ่งมีใช้ข้อมูลทางเทคนิคอันจะถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า แต่การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้าได้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นสมควรให้ กฟผ. เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ โดยให้ตรวจสอบแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการอื่นให้เปิดเผยทั้งหมด พร้อมให้สำเนาได้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร จึงมีมติให้ กฟผ. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอ พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่ เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และ เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้ กฟผ. เปิดเผยโดยให้ผู้ขอเข้าตรวจสอบแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และให้ยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์


(ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

ประธานกรรมการ


(ศาสตราจารย์ เกษม กันต์แก้ว)

กรรมการ


(ศาสตราจารย์พิเศษ สันทัด โรจนสุนทร)

กรรมการ

คำวินิจฉัย ที่ วท ๑ /๒๕๕๒



(รองศาสตราจารย์ สุนทร มณีสวัสดิ์)

กรรมการ



(ศาสตราจารย์ สมชาติ โสภณรณฤทธิ์)

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒