



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร
ที่ วท ๒ / ๒๕๕๓

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
ประเทศไทย เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ผู้อุทธรณ์ : นายศรีสุวรรณ จรรยา
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นายศรีสุวรรณ จรรยา ผู้อุทธรณ์ ตำแหน่งนายกสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน มีหนังสือ ที่ สตร. ๐๖๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อสอบถามว่า ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เห็นชอบแล้วใน ๗๖ โครงการ มีบางโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การใช้ดุลพินิจของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น โครงการนั้นๆ ได้ปฏิบัติตามกฎหมายในประเด็น ดังต่อไปนี้แล้วหรือไม่

๑. โครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (ตามแบบที่ราชการกำหนด) ของประชาชนในชุมชนแล้วหรือไม่

๒. โครงการหรือกิจกรรมนั้นได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามแบบ หรือระเบียบ หรือข้อกำหนดของทางราชการแล้วหรือไม่

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีหนังสือ ที่ ออก ๕๑๐๒.๑.๒/๓๙๒๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ กนอ. และเป็นประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง การเปิดเผยอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากผู้อุทธรณ์ได้ยื่นฟ้อง กนอ. ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

คำวินิจฉัย ที่ วท ๒ /๒๕๕๓

การใช้ดุลพินิจของ กนอ. และให้ กนอ. ดำเนินการให้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลตามที่ผู้อุทธรณ์สอบถามเป็นความเห็นภายในของ กนอ. ที่ใช้ดุลพินิจในการดำเนินการอนุมัติ/อนุญาตการประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงไม่สามารถเปิดเผยได้ตามนัยมาตรา ๑๕ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือ ที่ สตร. ๐๘๙-๒๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ และเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ กนอ. ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ขอให้จัดส่งมา ทั้งได้รับฟังคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทน กนอ. และของผู้อุทธรณ์ด้วยแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์และพวก ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ ๘ แห่งต่อศาลปกครองกลาง ว่าไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่กำหนดให้โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้อุทธรณ์ชี้แจงด้วยวาจารับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ทราบว่า กนอ. ได้มีหนังสือหรือปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือโดยสรุปความได้ว่า "ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งองค์การอิสระ หน่วยงานอนุญาตสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนได้ หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนในชุมชนและได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ "

ผู้อุทธรณ์เห็นว่า จากการตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีผลต่อการอนุมัติโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กนอ. ซึ่งในขณะนี้ กนอ. ได้อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนไปแล้วประมาณ ๑๐ โครงการ จากที่ผ่านการเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ๗๖ โครงการ โดยผู้อุทธรณ์เห็นว่า การอนุมัติโครงการของ กนอ. ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ



คำวินิจฉัย ที่ วท ๒ /๒๕๕๓

แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) และความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒

ผู้อุทธรณ์จึงได้มีหนังสือสอบถามไปยัง กนอ. โดยผู้อุทธรณ์แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าหนังสือดังกล่าวนั้น ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์ในการขอข้อมูลข่าวสารด้วย อันได้แก่ เอกสารที่ กนอ. ใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตโครงการใหม่ประมาณ ๑๐ โครงการ เช่น ใบอนุมัติ อนุญาต และเงื่อนไขการอนุมัติ อนุญาต ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นเป็นโครงการใดบ้าง โดยผู้อุทธรณ์ต้องการนำข้อมูลข่าวสารไปเพื่อตรวจสอบการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้น

ผู้แทน กนอ. ชี้แจงด้วยวาจา รับฟังได้ว่า กนอ. มีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม การอนุญาต อนุมัติต่าง ๆ เช่น การขอใช้ที่ดิน การก่อสร้าง การประกอบกิจการ เป็นต้น ซึ่งการอนุมัติ อนุญาต เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย ตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยขั้นตอนการอนุญาต เริ่มตั้งแต่การขอใช้ที่ดิน ต่อมาหากผู้ขออนุญาตจะก่อสร้างโรงงาน ต้องยื่นขออนุญาตก่อสร้าง เมื่อการก่อสร้างโรงงานแล้วเสร็จ ผู้ขออนุญาตต้องมาแจ้งเริ่มประกอบกิจการต่อ กนอ. เพื่อประกอบกิจการโรงงาน โดย กนอ. จะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจดูอีกครั้งว่า ตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุญาตการใช้ที่ดิน การขออนุญาตปลูกสร้างโรงงาน และการติดตั้งเครื่องจักรเพื่อประกอบกิจการโรงงานนั้น เป็นไปตามรูปแบบของรายการที่กำหนดหรือไม่ อย่างไร หากเป็นไปตามรูปแบบรายการและตามเงื่อนไขการประกอบกิจการ กนอ. ก็สามารถอนุญาตได้ หากกิจการใด เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงหลอมเหล็ก ก่อนการดำเนินการจะต้องทำรายงาน EIA ก่อน กรณีนี้การอนุญาตจะมีการนำเงื่อนไขเกี่ยวกับรายงาน EIA ที่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้วมาประกอบการพิจารณาด้วย

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มีผลบังคับใช้ กนอ. ได้เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการ รวมถึงข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๖๗ วรรคสอง ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติ

กนอ. เห็นว่า ขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาตของ กนอ. ได้ดำเนินการสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ไว้เกี่ยวกับการจัดทำรายงาน EIA การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่กำหนดว่ากิจกรรมใดบ้างที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรง ยกเว้น กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ได้มีการประกาศกิจการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไว้ ๘ ประเภท โดยประกาศ ณ วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ เท่านั้น ดังนั้น ในส่วนของ กนอ. จะพิจารณาว่า



หากกิจการใด เข้าเงื่อนไขการอนุญาตก็จะทำการอนุญาต แต่หากกิจการใดเข้าข่ายกิจการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศไว้ ก็จะไปพิจารณาตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประกาศ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒

ในส่วน ๗๖ โครงการที่ ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางนั้น มีบางโครงการที่เคยดำเนินการมาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) บังคับใช้ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๑. การขยายกิจการ ๒. การเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์เครื่องมือ ๓. การขยายพื้นที่เพิ่มเติม โดยทั้งหมดมีโครงการที่อยู่ในอำนาจของ กนอ. จำนวน ๖๕ โครงการ และนับตั้งแต่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองกลางใน ๗๖ โครงการ กนอ. ไม่เคยอนุญาตโครงการใด ยกเว้น โครงการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกเลิกการคุ้มครองชั่วคราวไปเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒

สำหรับเหตุผลที่ กนอ. ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์นั้น กนอ. พิจารณาเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ นั้น อาจมีข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจรวมอยู่ด้วย ประกอบกับในขณะนี้ ผู้อุทธรณ์ได้ฟ้องร้อง กนอ. ในความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกทั้ง กนอ. ยังได้พิจารณาเห็นว่ากรณีที่ กนอ. อนุญาตโครงการใดนั้น เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้อุทธรณ์จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร พิจารณาแล้วเห็นว่า อุทธรณ์เรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๑. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจในการรับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ ตามหนังสือของผู้อุทธรณ์ ที่ สตร. ๐๖๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แม้ข้อความในหนังสือดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการสอบถามข้อเท็จจริง แต่ในชั้นพิจารณา ผู้อุทธรณ์แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าหนังสือดังกล่าวนี้ ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์ในการขอข้อมูลข่าวสารด้วย ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจ ตามมาตรา ๓๕ ที่จะรับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้

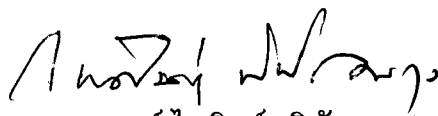
๒. ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ คือ เอกสารที่ กนอ. ใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตโครงการใหม่ประมาณ ๑๐ โครงการ เช่น ใบอนุญาต และเงื่อนไขการอนุญาต เป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้หรือไม่ จากข้อเท็จจริงผู้อุทธรณ์ไม่สามารถระบุได้ว่าข้อมูลข่าวสารของโครงการ ๑๐ โครงการตามที่กล่าวอ้างคือโครงการใดบ้าง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข่าวสารที่ กนอ. จัดส่งมาประกอบการพิจารณานั้นปรากฏว่ามีโครงการใหม่ที่ กนอ. อนุญาตก่อสร้างไปจำนวน ๑๒ โครงการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่าใบอนุญาต และ



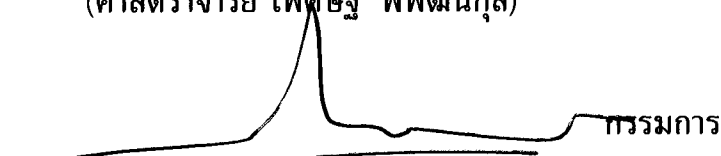
คำวินิจฉัย ที่ วท ๒ /๒๕๕๓

เงื่อนไขการอนุญาตของโครงการดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลข่าวสารใดที่เมื่อเปิดเผยไปแล้วจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่ อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๑) และ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งใบอนุญาตและเงื่อนไขประกอบการอนุญาตนั้นก็มิใช่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลต่อบุคคลภายนอก กรณีจึงไม่ต้องตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ จึงเห็นควรให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์

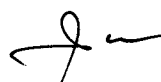
ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร จึงวินิจฉัยให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเปิดเผยใบอนุญาต อนุญาต และเงื่อนไขการอนุมัติ อนุญาตก่อสร้าง จำนวน ๑๒ โครงการ พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์


(ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

ประธานกรรมการ


(ศาสตราจารย์พิเศษ สันต วิจารณ์สุนทร)

กรรมการ


(รองศาสตราจารย์ สุนทร มณีสวัสดิ์)

กรรมการ


(ศาสตราจารย์ สมชาติ โสภณธรรมฤทธิ์)

กรรมการ


(ศาสตราจารย์ เกษม จันทรแก้ว)

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๓