

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๔๓๘/๒๕๕๕
คดีหมายเลขแดงที่อ.๒๑๔๕ /๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๖ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง { บริษัท กัลฟ์ เจพี เอ็นเอส จำกัด หรือ
บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ชัฟฟลาย จำกัด
ผู้ฟ้องคดี
{
{ เครื่องขายประชาชนภาคตะวันออก โดยนางสาวกนิษฐ์ พงษ์นาวิน ที่ ๑
{ เครื่องขายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม โดยนายดี ตรัยรัตนแสงมณี ที่ ๒
{ เครื่องขายรักษ์แปดริ้ว โดยนางสาวจินตนา คงเขียว ที่ ๓
{ เครื่องขายติดตามผลกระทบโรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อน
{ โดยนางเอื้องฟ้า ชำเกตุ ที่ ๔
ผู้ร้องสอด
{
{ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
{ สาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร ที่ ๑
{ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๒
ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๗๑/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ ๑๗๓๒/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กพผ. ๙๗๓๒๐๐/๕๕๗๗๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ พื้นที่ ได้แก่ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดระยอง เครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และอำเภอนนทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เครือข่ายรักษ์แปดริ้ว อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา และเครือข่ายติดตามผลกระทบโรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ทั้งหมดรวมถึงผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมให้กับผู้ยื่นคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือที่ PGS O ๑๒๐๘/๐๖๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ คัดค้านการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมที่ได้ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ กพผ. ๙๘๑๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเพื่อแสดงความโปร่งใสของการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ PGS O ๐๕๐๙/๐๒๙ ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และได้มีหนังสือ ที่ PGS O ๐๙๐๙/๐๖๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ให้เปิดเผยรวม ๒๒ รายการ ได้แก่ ๑. ข้อมูลตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ได้แก่ (๑) ราคาและค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอุปกรณ์สายส่ง (๒) วันสำคัญที่กำหนดให้ขั้นตอนต่างๆ ในการพัฒนาและการก่อสร้างสาธารณูปโภคโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จ (๓) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการ (๔) การมีผลบังคับใช้ของสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ๒. ข้อมูลตามเอกสารแนบท้าย ได้แก่ (๑) คุณสมบัติเฉพาะของระบบปฏิบัติการและการผลิตไฟฟ้า (๒) ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า (๓) ค่าพลังงานไฟฟ้า (๔) คุณสมบัติเฉพาะทางเทคนิค (๕) อุปกรณ์สายส่ง (๖) การพัฒนาโครงการและกำหนดระยะเวลาการก่อสร้าง (๗) รายชื่อธนาคารไทยผู้ให้กู้ยืมเงิน (๘) ใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ๓. ข้อมูลตามข้อตกลงเพิ่มเติม ได้แก่ (๑) วันครบกำหนดการได้รับอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (๒) วิศวกรอิสระและรายงาน



/ความคืบหน้า...

ความคืบหน้าโครงการ (๓) สิทธิใช้สอยถือเอาประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่น (๔) การส่งมอบข้อมูลของผู้ฟ้องคดี (๕) การก่อสร้างจุดเชื่อมต่อสายส่ง (๖) การวางหลักประกัน (๗) การยกเลิกสัญญา (๘) การมีผลของสัญญา (๙) การได้รับอนุมัติสำหรับการก่อสร้างจุดเชื่อมต่อสายส่ง (๑๐) ระยะเวลาของสัญญา ซึ่งข้อมูลทั้ง ๒๒ รายการดังกล่าวหากเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดี และเป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๘/๓๙๖๒ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอพร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ค่าพลังงานไฟฟ้า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยโดยให้ผู้ขอเข้าตรวจดูแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ พื้นที่ เป็นเพียงกลุ่มบุคคล มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งสามารถใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับข้อมูลตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้างดังกล่าว เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้เนื่องจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่บุคคลตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น เห็นว่าบุคคลตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะหมวด ๓ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ในขณะที่ข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเป็นบทบัญญัติหมวด ๒ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย จึงไม่อาจนำมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร และเป็นการเปิดเผยข้อมูล



/ข่าวสาร...

ข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบข้อ ๒๑.๑ ของสัญญาที่ระบุว่า คู่สัญญาจะต้องเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ไว้เป็นความลับ และเป็นการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลในความเป็นส่วนตัวที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๒๒ รายการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ยังถือเป็นความลับทางการค้าตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๒. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เรื่อง การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เรื่อง การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี โดยห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และมีคำสั่งเรียกเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดที่ ๑



/เครือข่าย...

เครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรมเป็นผู้ร้องสวดที่ ๒ เครือข่ายรักษ์แปดริ้วเป็นผู้ร้องสวดที่ ๓ และเครือข่ายติดตามผลกระทบโรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อน เป็นผู้ร้องสวดที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ร้องสวดทั้งสี่ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใน ๔ พื้นที่ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตเอกชนทั้งหมด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผู้ร้องสวดที่ ๒ ว่าในจำนวนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจำนวน ๓ ราย มีบริษัท เก็คโค - วัน จำกัด ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเว้นเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ส่วนบริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี จำกัด และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไม่ยินยอมให้เปิดเผยสัญญา ผู้ร้องสวดที่ ๒ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ PGS O ๐๕๐๙/๐๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย คณะที่ ๑ พิจารณาโดยเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ร้องสวดที่ ๒ และอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีองค์ประกอบครบถ้วนสามารถรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีมติให้เรียกข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมมีข้อสัญญาบางส่วนเป็นข้อมูลด้านเทคนิค คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย คณะที่ ๑ พิจารณาเห็นสมควรส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ มีมติให้เรียกข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่มีการแปลเป็นภาษาไทย พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องจากบริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี จำกัด และผู้ฟ้องคดี รวมทั้ง



/เชิญบุคคล...

เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุทธรณ์เข้าชี้แจงด้วยวาจา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอ พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยโดยให้ผู้ขอเข้าตรวจดูแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารในคดีนี้คือประชาชนในเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้า จึงเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียโดยตรงจากข้อมูลข่าวสารที่ได้มีคำขอ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอันเป็นประโยชน์สาธารณะ กับทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน เนื่องจากหากประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอก็จะก่อให้เกิดความเข้าใจและลดกระแสต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกังวลว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายในการแข่งขันทางการค้า นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาให้ความคุ้มครองในข้อมูลข่าวสารด้วยการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ โดยให้เข้าตรวจดูได้แต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว การดำเนินการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างถูกต้องและครบถ้วน การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่หลักในการจัดหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าและส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนทั่วประเทศได้มีกระแสไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องกระทำตามกรอบอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะอันเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคของรัฐ ข้อพิพาทในคดีนี้สืบเนื่องจากการที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑



/ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ที่ได้ลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จำนวน ๓ ราย ได้แก่ บริษัท เก็คโค - วัน จำกัด บริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี จำกัด และผู้ฟ้องคดี ขอความยินยอมในการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า พร้อมทั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องสอดทั้งสองทราบว่า ในการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำเป็นจะต้องขอความยินยอมจากบริษัทคู่สัญญาก่อน ต่อมา บริษัท เก็คโค - วัน จำกัด ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า ยินยอมเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้ายกเว้นเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมให้มีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้างดงกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าควรให้มีการเปิดเผยสัญญาและข้อตกลงเพิ่มเติม โดยให้สิทธิผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในยี่สิบวัน ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ คัดค้านการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยเห็นควรให้มีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำชี้แจงและจัดส่งสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัท สยาม เอ็นเนอร์จี จำกัด และผู้ฟ้องคดี ให้กับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมกับได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีที่ไม่รับฟังคำคัดค้านเรื่องการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นด้วยกับการที่บริษัท เก็คโค - วัน จำกัด ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าได้ โดยยกเว้นเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เนื่องจากในแต่ละบริษัทจะเสนอราคาไฟฟ้าแตกต่างกันซึ่งเป็นเทคนิคของแต่ละรายและถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า การเปิดเผยจึงอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าแก่บริษัทนั้นๆ จนอาจทำให้อำนาจการต่อรองราคากับคู่สัญญาอื่นน้อยลง ในส่วนของข้อมูลข่าวสารอื่น



/ที่นอกเหนือ...

ที่นอกเหนือจากเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยให้ผู้ขอได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอพร้อมสำเนา ที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่ให้ผู้ขอเข้าตรวจสอบแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจ การวางแผนธุรกิจ และความมั่นคงปลอดภัยของโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี กับทั้งไม่ก่อให้เกิดการเสียเปรียบ หรือไม่เป็นธรรม ในการแข่งขันทางธุรกิจของผู้ฟ้องคดี สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ให้เปิดเผยไม่ได้เป็นข้อมูลความลับทางการค้าหรือข้อมูลทางเทคนิค ซึ่งหากมีการเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด เนื่องจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่น มีรูปแบบของสัญญาและเนื้อหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสาร ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นข้อมูลความลับทางการค้าหรือข้อมูลทางเทคนิคน่าจะมีความคล้ายคลึงกัน โดยเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัท เก็คโค - วัน จำกัด ที่ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ยกเว้นเฉพาะเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ รวมทั้ง บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นๆ ส่วนใหญ่ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับ บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นและผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาที่สามารถเปิดเผยได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจของบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่และผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาคำคัดค้าน การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี โดยมีความเห็นว่า ควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เพื่อแสดงความโปร่งใสในการ ทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ แม้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ซึ่งเป็น เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าทั้ง ๔ พื้นที่ ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ก็อยู่ใน ฐานะของประชาชนที่สามารถใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ



/ข้อมูลข่าวสาร...

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นอกจากนี้ เหตุผลและข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดี ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิใช่บุคคลตามความหมายของ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มี สัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยรวมอยู่ด้วย อันจะถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่สัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติม เป็นข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน จึงเป็นข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งมีได้มีกฎหมายคุ้มครอง ไม่ให้เปิดเผย แม้ข้อ ๒๑.๑ ของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่กำหนดให้คู่สัญญารักษาความลับของ ข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า อันเป็นการแสดงเจตนาที่คู่สัญญาไม่ประสงค์ที่จะให้ราชการ นำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ใช่ บทบัญญัติที่ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (๑) ถึง (๖) อย่างสิ้นเชิง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าการเปิดเผยสัญญา ซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ร้องสอดทั้งสองให้การว่า ผู้ร้องสอดทั้งสองเป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัว ของประชาชน เพื่อร่วมกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตเกษตรกรรมและสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญ จึงย่อมมีสิทธิทั้งในฐานะกลุ่มบุคคลและในฐานะประชาชนในการขอและรับรู้ ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเป็นข้อมูลที่ผู้ฟ้องคดี



/ได้ลงทวนวิจัย...

ได้ลงทุนวิจัย พัฒนา คิดค้นและควบคุมการเปิดเผยมาเป็นเวลานาน อีกทั้งยังเป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบธุรกิจและคุณประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ นั้น เป็นการกล่าวอ้างถึงประโยชน์และผลกระทบต่อส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีแต่ฝ่ายเดียว ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ที่จะทำให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมได้ การกล่าวอ้างโดยเทียบเคียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ ที่ ๒/๒๕๔๘ เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลของ บริษัท อินดิเพนเดนท์ ไวน์ แอนด์ สปิริต (ประเทศไทย) จำกัด นั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลโดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศของเอกชน ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่อย่างใด กรณีจึงแตกต่างกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ ซึ่งเป็นเรื่องการทำสัญญาสัมปทานระหว่างรัฐและเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันควรเปิดเผยเพื่อความโปร่งใส แม้ว่าข้อตกลงในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ข้อ ๒๑.๑ จะกำหนดว่า คู่สัญญาจะต้องเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ไว้เป็นความลับ กรณีจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) อย่างสิ้นเชิง หน่วยงานของรัฐยังคงมีอำนาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้เปิดเผยได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ข้อมูลข่าวสารของราชการตามข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมระหว่างรัฐและเอกชน อันมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐



/ที่รัฐต้องจัดให้...

ที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเห็นว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งเป็นสัญญาสัมปทานระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น อาจมีข้อตกลงที่รัฐเป็นฝ่ายเสียเปรียบและก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอันเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นผู้บริโภคกระแสไฟฟ้า ดังนั้น จึงมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำและการปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ควรได้รับการตรวจสอบถึงความถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ การเปิดประมูลซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชนของผู้ผูกฟองคิตที่ ๒ เป็นนโยบายของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ๒๐๐๗ (แผนพีดีพี ๒๐๐๗) เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยอนุมัติให้มีการเปิดประมูลรับซื้อไฟฟ้าปริมาณ ๓,๒๐๐ เมกะวัตต์ แต่ผลการประมูลกลับมีการคัดเลือกโครงการที่จะทำสัญญาในปริมาณ รวมถึง ๔,๔๐๐ เมกะวัตต์ ทั้งที่ปริมาณการใช้ไฟฟ้าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากดังเช่นที่มีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในอนาคตตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ๒๐๐๗ ดังนั้น การเปิดประมูลเพื่อทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีการประกันผลประโยชน์ให้กับเอกชนซึ่งเป็นผู้ลงทุนระยะยาว ย่อมส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้าสูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ร้องสอดทั้งสี่และผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ ทั้งนี้ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นสัญญาสัมปทานผลิตไฟฟ้าที่มีการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) ค่าความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า (Availability Payment : AP) (๒) ค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment : EP) โดยผู้ลงทุนจะได้รับเงินลงทุนทั้งหมดคืนผ่านค่าความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า (AP) รวมทั้งผลตอบแทนผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นส่วนของกำไร กล่าวคือ เมื่อครบอายุสัญญา ผู้ผูกฟองคิตที่ ๒ ได้จ่ายค่าลงทุนทั้งหมดของโรงไฟฟ้ารวมทั้งกำไรจากการลงทุนให้แก่เอกชนแล้ว สิทธิทรัพย์สินที่เหลือจากการประกอบการ (โรงไฟฟ้า เครื่องจักร ที่ดิน ฯลฯ) ต้องโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ อันเป็นโครงสร้างสัญญาในรูปแบบ Build - Operate - Transfer (BOT) ซึ่งผู้ร้องสอดทั้งสี่มีข้อสงสัยว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมที่ขอให้เปิดเผย ไม่ใช่สัญญาที่อยู่ในรูปแบบ Build - Operate - Transfer (BOT) แต่อาจเป็นสัญญาในรูปแบบ Build - Own - Operate (BOO) ที่กำหนดว่า เมื่อสิ้นสุดสัญญาแล้วจะไม่มีการโอนสิทธิทรัพย์สินที่เหลือให้ตกเป็นของรัฐ ทั้งๆ ที่รัฐเป็นผู้จ่ายต้นทุนของสิทธิทรัพย์สิน การที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ร้องขอให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในส่วน of ค่าความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า (Availability Payment) และค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment) ก็เพื่อต้องการตรวจสอบสัญญาซื้อขายไฟฟ้า



/ที่รัฐทำกับ...

ที่รัฐทำกับเอกชนว่าได้กำหนดองค์ประกอบของผลประโยชน์ของเอกชนตามรูปแบบของสัญญาที่เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งในการใช้สิทธิเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะและติดตามตรวจสอบการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมดังกล่าวยังมีความเกี่ยวข้องกับมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ มาตรการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของผู้รังสอดทั้งสิ้น และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของผู้รังสอดทั้งสิ้นและชุมชน ผู้รังสอดทั้งสิ้นและชุมชนย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าวตามมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องการตรวจสอบได้ โดยผู้รังสอดทั้งสิ้นเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน กับทั้งต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าข้อมูลของทางราชการนั้นโดยหลักแล้วต้องเปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจให้มีการเปิดเผยข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมทั้งหมด จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้รังสอดทั้งสิ้นเป็นเพียงกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมาย ที่ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๘๒/๒๕๔๓ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๘๕/๒๕๔๓ ซึ่งพิพากษาว่า “เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์ (เป็นคณะบุคคล) ได้มีการจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โจทก์จึงไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ ตามคำฟ้องของโจทก์ก็ไม่ปรากฏว่า นาย ก. และนางสาว ม. ฟ้องคดีในฐานะส่วนตัว ผู้เป็นโจทก์ในคดีนี้จึงไม่ใช่บุคคลธรรมดาเช่นกัน เมื่อโจทก์มิใช่บุคคลธรรมดาและมีใช้



/นิติบุคคล...

นิติบุคคลย่อมไม่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง" ซึ่งผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้จะต้องเป็นผู้ที่กฎหมายรับรองให้สามารถขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้บัญญัติรับรองสิทธิของกลุ่มบุคคลให้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการ การที่กฎหมายบัญญัติให้เฉพาะบุคคลและนิติบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสาร ก็เพื่อที่จะให้หน่วยงานสามารถตรวจสอบได้ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้นเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สิทธิของคนต่างด้าวด้อยกว่า ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้แล้ว ก็อาจทำให้คนต่างด้าวเข้ามาดำเนินการขอข้อมูลที่สำคัญของราชการ เพื่อนำไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศได้ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องสอดทั้งสี่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้เลยว่า เครือข่ายของผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นคนต่างด้าวหรือไม่ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอย่างไร เพื่อใคร หรือได้รับเงินทุนสนับสนุนจากใคร การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายของผู้ร้องสอดทั้งสี่ เสมือนเป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางกฎหมาย ซึ่งหากเครือข่ายของผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นคนต่างด้าวจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่สามารถเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้อันึ่ง หากคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีผลใช้บังคับต่อไป ก็จะส่งผลให้คนต่างด้าวดำเนินการในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลเช่นเดียวกับลักษณะของเครือข่ายผู้ร้องสอดทั้งสี่แล้วขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้โดยอ้างอิงคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ได้ อันทำให้ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของคนต่างด้าว ทำให้มีการนำข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำคัญไปใช้ในทางที่ไม่สุจริต ซึ่งสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมมีข้อมูลการจัดซื้อเชื้อเพลิงและข้อมูลเกี่ยวกับแบบแปลนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและการก่อสร้างจุดเชื่อมต่อสายส่ง อันเป็นข้อมูลสำคัญของโครงสร้างโรงไฟฟ้าและเป็นข้อมูลเฉพาะระหว่างผู้ฟ้องคดีกับคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้นอาจส่งผลให้ผู้ไม่ประสงค์ดีอาศัยข้อมูลดังกล่าวทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเป็นอันตรายแก่สถานประกอบกิจการพลังงานหรือศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายพลังงานของผู้ฟ้องคดี หรืออาศัยข้อมูลดังกล่าวเพื่อจะกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามมาตรา ๒๓๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา อีกทั้งอาจก่อความเสียหายต่อการจ่ายกระแสไฟฟ้า และการใช้



/กระแสไฟฟ้า...

กระแสไฟฟ้าของประชาชนอันเป็นความมั่นคงด้านพลังงาน และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้น สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่สามารถเปิดเผยตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและ ความมั่นคงของประเทศ ที่ ตม ๑/๒๕๔๖ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี ที่พิจารณาว่าสัญญาซื้อขายดังกล่าว เป็นสัญญาระหว่างรัฐต่อรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชาติและสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเงื่อนไขของสัญญา มีความเกี่ยวข้องถึงประโยชน์ของชาติโดยตรงในการขายข้าวให้ต่างประเทศ ซึ่งจะต้องไม่เปิดเผยความลับให้ต่างประเทศล่วงรู้ เพราะจะเกิดผลเสียต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติได้ การใช้อำนาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร้องสอดทั้งสี่ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นข้อกล่าวอ้างที่คลาดเคลื่อนและมีอาจรับฟังได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อยู่คนละหมวดกับสิทธิส่วนบุคคลตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้อ้างถึงความหมายของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างที่คลาดเคลื่อนและไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากในมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ดังนั้น ในการตีความใดๆ ที่เกี่ยวกับหมวด ๓ นี้ จึงต้องนำมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งคำว่า “บุคคล” ในหมวดนี้แตกต่างกับหมวด ๒ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ดังนั้น ในการตีความสิทธิส่วนบุคคลในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่อาจนำความหมายของ “บุคคล” ตามมาตรา ๒๑ มาใช้ประกอบการตีความได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร้องสอดทั้งสี่ดังกล่าวจึงมีอาจรับฟังได้ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่



/เกี่ยวข้อง...

เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งน่าจะหมายรวมถึงนิติบุคคลมิให้ถูกรุกล้ำโดยไม่สมควร อันเป็นการใช้และตีความกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้ มีประเด็นข้อกฎหมายของคำวินิจฉัยที่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของบริษัท อินดิเพนเดนท์ ไวน์ แอนด์ สปิริต (ประเทศไทย) จำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด ล พานิชเชื่องในก่อสร้าง ซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี มิให้ถูกรุกล้ำโดยไม่สมควร ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย รับรองและคุ้มครองตามความหมายอย่างกว้าง คือ ทั้งบุคคลและนิติบุคคล ดังนั้น ข้ออ้างของ ผู้ร้องสอดท้วงที่ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ ที่ ๒/๒๕๔๘ เป็นเพียงข้อมูลการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศของเอกชน มิได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่ประการใด และแตกต่างกันกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ในคดีนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ ประกอบกับข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะให้มีการเปิดเผยจำนวน ๒๒ รายการ ถือเป็นความลับทางการค้า ข้อมูลทางเทคนิคและเป็นลิขสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความลับ ทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ และเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นข้อมูลที่ประกอบไปด้วยสูตรและวิธีการคำนวณ อันเป็น เรื่องเทคนิคพิเศษและเป็นข้อมูลที่ได้มาด้วยการวิเคราะห์และสร้างสรรค์โดยผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดี โดยได้ลงทุน วิจัย คิดค้น พัฒนา และควบคุมการเปิดเผยข้อมูลมาเป็นระยะเวลายาวนาน และข้อมูลดังกล่าวยังเป็นเทคนิคเฉพาะ หรือข้อมูลเฉพาะที่แตกต่างกันไปในแต่ละบริษัท ที่ประกอบกิจการโรงไฟฟ้า จึงทำให้ข้อมูลในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้าย หมายเลข ๓ เป็นงานลิขสิทธิ์ และความลับทางการค้าของผู้ฟ้องคดีด้วย การเปิดเผยสัญญาซื้อขาย ไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีหลายด้าน ได้แก่ (๑) ความเสียหาย ในการแข่งขันทางการค้า (๒) ความเสียหายในขั้นตอนการประกวดราคาการก่อสร้างโรงไฟฟ้า (๓) ความเสียหายที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลทางด้านเทคนิค (๔) ความเสียหายในการเจรจา ต่อรองทางการค้ากับคู่สัญญาและบุคคลภายนอก (๕) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการ ยกเลิกสัญญา หรือการทำให้สัญญาสิ้นสุดลง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้า



/และข้อตกลง...

และข้อตกลงเพิ่มเติมในคดีนี้มีได้เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ต้องมีข้อกังวลใดว่าจะทำให้รัฐตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบตามที่ผู้ร้องสอดทั้งสองกล่าวอ้าง หากแต่เป็นเพียงสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้ขายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป และมิได้มีความสัมพันธ์กับผู้ซื้อไฟฟ้าโดยตรง การทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมนี้ ได้มีการประกาศเชิญชวนรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) หลายราย และการซื้อขายไฟฟ้าครั้งนี้มีผู้อื่นได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ขายไฟฟ้าให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย และในข้อตกลงเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในผลกำไรและขาดทุนเองแต่โดยลำพัง จึงเป็นกิจการที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเองโดยแท้ มิได้เป็นการดำเนินการในกิจการที่เป็นของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยสามารถเทียบเคียงได้กับบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๒๕/๒๕๓๗ ซึ่งมีความเห็นโดยสรุปว่า โครงการที่จะอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นโครงการที่หน่วยงานหรือเจ้าของโครงการประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔๒/๒๕๔๕ ที่วินิจฉัยว่าสัญญาเข้าร่วมงานและร่วมลงทุนในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ทีทีแอลที จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาสัมปทาน คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๓๐/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่าง สำนักนายกรัฐมนตรี กับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาสัมปทาน ทั้งนี้ รูปแบบการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมได้กระทำตามที่รัฐกำหนดขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนในการกำหนดข้อสัญญาดังกล่าว โดยการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมได้ดำเนินการตามประกาศเชิญชวนรับซื้อไฟฟ้าจากบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นควรมีคำสั่งเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมตามคำขอของผู้ร้องสอดทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเปิดเผยนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าใจว่า บริษัท เก็ดโค - วัน จำกัด และบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นๆ มีความเห็นว่า



/เฉพาะข้อมูล...

เฉพาะข้อมูลข่าวสารในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เท่านั้น ที่เป็นข้อมูลความลับทางการค้าหรือข้อมูลทางเทคนิค เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ซึ่งนอกจากบริษัท เก็คโค - วัน จำกัด จะไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเอกสารแนบท้าย หมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แล้ว ยังได้ชี้แจงว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าฉบับนี้ เป็นสัญญาที่เกี่ยวกับการลงทุนจำนวนมหาศาล จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้บุคคลทั่วไป ที่ไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงล่วงรู้ข้อมูลหรือสำเนาเพื่อแจกจ่ายแก่บุคคลใดๆ ที่ไม่มีส่วนได้เสีย โดยตรง นอกจากนี้ บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นๆ ส่วนใหญ่มิได้ แจ้งว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นสัญญาที่เปิดเผยได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้าง โดยบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ส่วนใหญ่ได้แจ้งว่าการเปิดเผยสัญญาจะส่งผลกระทบต่อการค้าในธุรกิจ และได้ชี้แจงโดยมีสาระสำคัญตรงกันว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เป็นความลับทางธุรกิจที่สำคัญ และไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ทำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงคลาดเคลื่อนและมีอาจะรับฟังได้ แม้การออกคำสั่งเปิดเผยสัญญาซื้อขาย ไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะเป็นอำนาจดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจจะต้องชอบด้วย หลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดเมื่อเทียบน้ำหนักกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ เปิดเผยข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ผู้ขอข้อมูลก็ไม่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหาย อย่างร้ายแรงแต่ประการใด คำสั่งให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตลอดจนการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นการกระทำ ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดี



/เป็นผู้ทรงสิทธิ...

เป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพและแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งการตีความมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ย่อมจะต้องคำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาถึงสิทธิและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลความลับทางการค้านั้นด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมในทำนองเดียวกับคำให้การ และเพิ่มเติมว่า ในส่วนของการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยปกติทั่วไปข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสัญญาในการดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐย่อมไม่มีความลับและสามารถเปิดเผยได้ แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐมักไม่เปิดเผย ทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษา เพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ กฎหมายจึงต้องกำหนดให้มีการนำสัญญาต่างๆ ที่สำคัญ คือ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุน กับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะมารวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ก็มีได้หมายความว่า สัญญาอื่นๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ต้องเปิดเผย โดยหลักการแล้วสัญญาโดยส่วนใหญ่ เกือบทุกเรื่องจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รู้ เพียงแต่ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ถูกบังคับหรือ ถูกกำหนดให้ต้องนำมารวมไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ตรวจสอบได้ทันทีและตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้เพิกเฉยในการพิจารณาให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ของกฎหมาย โดยได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๖ และข้อ ๒๖ ด้วยการเรียกข้อมูล ข่าวสารตามอุทธรณ์ พร้อมทั้งเชิญผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ร้องสอดทั้งสี่ ในฐานะผู้ขอข้อมูลข่าวสาร และผู้แทนบริษัท เกิดโค - วัน จำกัด ในฐานะ ผู้ดำเนินธุรกิจโรงไฟฟ้าซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นบริษัทที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ ได้ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร มาชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร โดยเมื่อได้รับฟังข้อเท็จจริงและ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ชั่งน้ำหนักระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์สาธารณะชน



/ที่เกี่ยวข้อง...

ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงได้มีคำวินิจฉัย ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางส่วน และปกปิดบางส่วน ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมทำนองเดียวกับคำให้การ

ผู้ร้องสอดทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิในทางมหาชนที่มีความสำคัญ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มากที่สุด การตีความสิทธินี้จึงไม่จำเป็นต้องยึดถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และหากตีความตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการย่อมหมายความว่า บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และกลุ่มบุคคลทุกประเภท ไม่ว่าจะรวมตัวกันในรูปแบบใด ในการขอข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้ดำเนินการในสองสถานะคือในฐานะเครือข่ายทั้งสี่พื้นที่และในฐานะประชาชน โดยได้มีการลงลายมือชื่อสมาชิกเครือข่ายในหนังสือขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เมื่อผู้ร้องสอดทั้งสี่คือ เครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าในสี่พื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มหรือเป็นคณะบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบหากมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของแต่ละเครือข่าย จึงมีสิทธิเข้าเป็นคู่กรณีเพื่อขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เหตุผลที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้นที่สามารถขอข้อมูลข่าวสารได้ เพื่อสามารถตรวจสอบได้ว่าบุคคลที่ขอข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นคนต่างด้าวหรือไม่ เพราะคนต่างด้าวจะถูกจำกัดสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารมากกว่า หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้แล้ว คนต่างด้าวอาจนำข้อมูลไปทำให้ประเทศชาติเสียหาย และโดยที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเครือข่ายของผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นคนต่างด้าวหรือไม่ การรวมตัวของผู้ร้องสอดทั้งสี่เสมือนเป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางกฎหมาย นั้น เห็นว่า หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องการตรวจสอบว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่หรือผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวก็ย่อมมีวิธีการและมาตรการอื่นๆ ที่ดำเนินการได้ โดยไม่ต้องใช้มาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่



ในฐานะ...

ในฐานะกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มประชาชนทั้งสี่กลุ่มและในฐานะบุคคลธรรมดา ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีไม่มีน้ำหนัก รับฟังได้แต่อย่างใด ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม มิได้เป็นการ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อมูลข่าวสารราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยก็ได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ต้องเป็นกรณี ที่ การเปิดเผยดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ความเป็นอยู่ของรัฐ การมีเสรีภาพแห่งชาติ ความสงบสุขภายในประเทศ ความแน่นอนในชีวิต เศรษฐกิจของพลเมือง ซึ่งถือเป็นความมั่นคง ของประเทศ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นข้ออ้างเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี แต่ฝ่ายเดียว ซึ่งมีอาจรับฟังได้ ส่วนข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่เกรงว่าการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าอาจทำให้ผู้ไม่ประสงค์ดีนำข้อมูลไปใช้ และก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นเพียงการคาดเดาล่วงหน้า โดยมิได้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าจะก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างไร จึงมีอาจนำข้ออ้างดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นเหตุในการไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ได้ ทั้งนี้ หากแม้จะมีผู้ไม่ประสงค์ดีนำข้อมูล ไปใช้ก่อให้เกิดความเสียหายจริง ก็เป็นกรณีซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับโทษเป็นการส่วนตัว ตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารสาขาท่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ ที่ ตม ๑/๒๕๔๖ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลไทย กับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี ซึ่งผู้ฟ้องคดีนำมากล่าวอ้างนั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งเกี่ยวพันกับประโยชน์ของชาติและสาธารณะ และเกี่ยวพันถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีประเด็นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ประเทศได้จริง ซึ่งมีสาระสำคัญของเหตุในการไม่เปิดเผยข้อมูลแตกต่างกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ จึงมีอาจนำคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเทียบเคียงเพื่อไม่เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติม ทั้งนี้ ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า สิ่งที่จะเป็นภัยอันตรายและก่อให้เกิด ความเสียหายต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศชาติ คือ การปล่อยให้ มี กลุ่มบุคคลใดได้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากสิ่งซึ่งควรเป็นประโยชน์สาธารณะ



/และผลประโยชน์...

และผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ตลอดจนการปล่อยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยขาดการควบคุม ตรวจสอบถึงความถูกต้อง ชอบธรรม และโปร่งใส ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าอันเป็นสัญญาซึ่งเกี่ยวข้องกับ ประโยชน์สาธารณะและประชาชนทั้งประเทศ จึงมีความสำคัญที่จะช่วยตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใส อันจะเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนความมั่นคงและเศรษฐกิจ ของประเทศชาติที่มีประสิทธิภาพ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมจะเป็นการรุกร้า สิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนบุคคล และได้รับความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา นั้น เห็นว่า ข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม นั้น เป็นเรื่องของข้อกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดี จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งนอกจากจะมีได้เป็นข้อมูลของบุคคลธรรมดาแล้ว ข้อมูลข่าวสารที่พิพาทดังกล่าวยังไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัว ของบุคคล หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวเจ้าของข้อมูล ตามนิยามความหมายและ ตัวอย่างของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจกล่าวอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ การจัดทำสัญญา ซื้อขายไฟฟ้าเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างบริษัทเอกชนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพลังงานไฟฟ้า ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ของประชาชนและประเทศชาติอย่างมหาศาล การเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใส เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้เป็นการขัดขวางหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในการ ประกอบกิจการ และมีได้เป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้เคยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ทำไว้กับโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่อื่นๆ อีกหลายโครงการ ซึ่งปรากฏว่ามีบริษัทที่ให้ความยินยอมเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๘ ราย จากทั้งหมด ๑๐ ราย ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและ ความเชี่ยวชาญโดยตรงเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้าและการทำสัญญา



/ซื้อขายไฟฟ้า...

ซื้อขายไฟฟ้า ก็ได้พิจารณาแล้วว่าเป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ข้อมูลตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้านั้นมิได้เป็นข้อมูลความลับทางการค้า ข้อมูลทางเทคนิค หรือข้อมูลอันมีลิขสิทธิ์อันอาจได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า ข้อมูลตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นข้อมูล ที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย และโดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการ รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยูในการครอบครองของหน่วยงานราชการไว้ และในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด เกี่ยวกับตน หรือชุมชน ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นการขึงน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ ทางธุรกิจที่จะเกิดขึ้นกับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ซึ่งการสั่งให้เปิดเผย ข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเท่านั้นที่จะทำให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าบรรลุผล การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่า ผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะเกิดขึ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้เปิดเผย สัญญาดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ การเปิดเผย ข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้ทำให้สิทธิที่มีอยู่เดิม ของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดลงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินและประกอบอาชีพ ของตนดังเดิม หรือหากจะมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีบ้างก็เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้อำนาจไว้และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้เปิดเผยสัญญา ซื้อขายไฟฟ้าไม่สอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน และขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการกล่าวอ้างว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขัดกับ หลักกฎหมายทั่วไป อันเป็นประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ว่ากล่าวมาในคำฟ้อง แต่ผู้ฟ้องคดี ได้ยกมากล่าวเป็นประเด็นใหม่ในคำคัดค้านคำให้การฉบับนี้ ซึ่งข้อ ๔๘ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ห้ามมิให้ศาลรับประเด็นไว้พิจารณา



/ศาลปกครองชั้นต้น...

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสิ้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาโดยเปรียบเทียบกับบริษัท เก็คโค - วัน จำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจโรงไฟฟ้าเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีที่ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมดยกเว้นเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ (ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า) และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ (ค่าพลังงานไฟฟ้า) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า เห็นควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมเพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมซึ่งผู้ร้องสอดทั้งสิ้นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยมีลักษณะเป็นสิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามที่ผู้ร้องสอดทั้งสิ้นร้องขอ กรณีจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำให้แก่ผู้ขอตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ห้ามหรือไม่ให้เปิดเผย เห็นว่า การพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากผลกระทบที่สำคัญถึงระดับที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประเทศหรือเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เมื่อการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมไม่ถึงขนาดส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประเทศหรือเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลซึ่งห้ามเปิดเผยตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าถือเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคล



/โดยไม่สมควร...

โดยไม่สมควรซึ่งมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กลุ่มครองไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ นั้น เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดความหมายของคำว่าบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงหมายถึงเฉพาะ ข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น โดยเป็นข้อมูลข่าวสารตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคลด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติมจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ตามข้อ ๒๑ ของสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากำหนดให้ คู่สัญญารักษาความลับของข้อมูลในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า อันเป็นการแสดงเจตนาที่คู่สัญญา ไม่ประสงค์จะให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่บทบัญญัติที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลโดยเด็ดขาด แต่ให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะมีคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๘๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอุทธรณ์คัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยเชิญผู้ฟ้องคดีและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอพร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง ส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสูตรการคำนวณที่ได้กำหนดรูปแบบวิธีคิดไว้อยู่แล้ว มิใช่ข้อมูลทางเทคนิคอันจะถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า แต่การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดการ



/ได้เปรียบ...

ได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้า จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ โดยให้ตรวจดูแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้น เห็นว่า คำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็อาจจะกำหนดเงื่อนไขได้ และการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้อาจจะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้า จึงเปิดเผยข้อมูลโดยมีเงื่อนไขห้ามไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมถือเป็นความลับทางการค้า ตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นประชาชนที่คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าโดยอ้างว่าอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพวิถีชีวิต และต้องเสียค่าไฟเพิ่มขึ้นเนื่องจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและเอื้อประโยชน์ให้กับนักลงทุน การขอข้อมูลจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของสาธารณชน และเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า ดังนั้น แม้ข้อมูลของผู้ฟ้องคดีจะเป็นความลับทางการค้าตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ก็ตาม แต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นเพียงกลุ่มบุคคล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่อาจถือเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ นั้น เห็นว่า เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง จึงกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ประกอบกับ มาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารไว้ว่า บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่



/ก็ตาม...

ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ดังนั้น การที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ในฐานะประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาจึงย่อมสามารถขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้มีการเปิดเผยสัญญาการซื้อขายไฟฟ้า โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เกิดจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารดังกล่าว การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และจะต้องเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนของการกระทำด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ไม่มีความเหมาะสม และไม่มีความจำเป็น รวมถึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนแต่ประการใด หากแต่เป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง เพราะหากมีการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาการซื้อขายไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ออกไปแล้วนั้น กรณีย่อมเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากข้อมูลในส่วนของเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นข้อมูลความลับทางการค้า เป็นข้อมูลทางเทคนิค รวมถึงยังเป็นข้อมูลทางการค้าของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงอาจเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ในขณะที่หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/ไม่อนุญาต...

ไม่อนุญาตให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ต่อผู้ร้องสอดทั้งสี่ กรณีก็ไม่ได้ทำให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายใดๆ และไม่ได้ทำให้สาธารณะต้องเสียประโยชน์แต่อย่างใด ทั้งนี้ บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นๆ ส่วนใหญ่ เช่น บริษัท เก็คโค - วัน จำกัด บริษัท บีแอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด บริษัท โกลว์ ไอพีพี จำกัด บริษัท ผลิตไฟฟ้าอิสระ (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ราชบุรีเพาเวอร์ จำกัด บริษัท ไตรเอนเนอจี จำกัด ก็มีได้ยินยอมให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เช่นกัน นอกจากนี้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและขัดหรือแย้งกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นมาโดยตลอดว่า ไม่ควรให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เพราะเอกสารทั้งสองฉบับเป็นข้อมูลข่าวสารการเสนอราคาไฟฟ้าที่แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นเทคนิคเฉพาะของแต่ละราย และถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า การเปิดเผยจึงอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าได้และอาจทำให้อำนาจการต่อรองราคากับคู่สัญญาอื่นน้อยลง และในชั้นพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นข้อมูลความลับทางการค้า การเปิดเผยจึงอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าแก่บริษัทเอกชนอื่นๆ ในอนาคตได้ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่าจะไม่ควรมีการเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ดังนั้น การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า รวมถึงการเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบและขัดแย้งกับความเห็นของตนเอง นอกจากนี้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ออกโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีคำสั่งให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ของบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นซึ่งไม่ยินยอมให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับมีคำสั่งให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ของผู้ฟ้องคดี ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีก็ได้โต้แย้งคัดค้านไม่ยินยอมให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เช่นเดียวกันกับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่น นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดี



/เห็นว่า...

เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เพราะไม่ปรากฏว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประชาชนแต่อย่างใด ในขณะที่ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้าอันจะมีผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง ซึ่งเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ค่าพลังงานไฟฟ้า เป็นข้อมูลทางการค้าที่หากถูกเปิดเผยไปจะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากเป็นเอกสารของแต่ละบริษัทที่เสนอประกวดราคาก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่มีความแตกต่างกันไปจากการแทนค่าของสูตร ซึ่งการแทนค่าดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การบริหารจัดการโรงไฟฟ้า อันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้ค่าไฟฟ้าที่ผู้ฟ้องคดีเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประกวดราคานั้นมีราคาค่าไฟฟ้าต่ำที่สุดจนผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้เป็นผู้ชนะการประมูล นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ประสงค์ที่จะขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ก็เนื่องมาจากผู้ร้องสอดทั้งสี่กับพวกเห็นว่า การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ชุมชนของตนนั้นไม่เหมาะสม เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม สังคม และชุมชนอย่างมาก ซึ่งความประสงค์ดังกล่าวของผู้ร้องสอดทั้งสี่ปรากฏชัดเจนมาตั้งแต่ขั้นที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่เข้าชี้แจงข้อมูลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกี่ยวกับการร้องขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนผู้ร้องขอข้อมูลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนและชาวบ้านจากการที่จะมีการสร้างโรงไฟฟ้าในชุมชนหรือในพื้นที่ของตน ในขณะที่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับสูตรการคำนวณหรือองค์ประกอบตลอดจนค่าที่นำมาคำนวณความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และค่าพลังงานไฟฟ้า ซึ่งไม่ได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าระบบการผลิตไฟฟ้า หรือมาตรการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเลย ดังนั้น การจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่จึงไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ และไม่ใช่อะไรข้อมูลข่าวสารในส่วนที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่มีความสนใจและต้องการตรวจสอบเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนไม่ว่าในแง่มุมใดๆ นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดทั้งสี่ซึ่งเป็นผู้ร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลไม่ตั้งใจที่จะให้มีการ



/เปิดเผย...

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนของเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แต่หากผู้ร้องสอดทั้งสี่ต้องการให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดสูตรการคิดคำนวณค่าไฟฟ้าเพื่อตรวจสอบที่มาของการคำนวณราคาไฟฟ้าจริง กรณีก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แต่อย่างใด เพราะผู้ร้องสอดทั้งสี่สามารถตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องทราบถึงรายละเอียดในเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เพราะสูตรในการคิดคำนวณค่าไฟฟ้าหรือองค์ประกอบอันเป็นสมการในการคำนวณค่าไฟฟ้านั้นเป็นสูตรมาตรฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ใช้ในรูปแบบเดียวกันทุกสัญญา นอกจากนี้การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องสอดทั้งสี่ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลในคดีนี้ เป็นการดำเนินการในฐานะกลุ่มบุคคล มิใช่ในฐานะประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการมอบอำนาจหรือแต่งตั้งตัวแทนของคณะบุคคลแต่ประการใด และผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร โดยใช้หนังสือและดำเนินการในนามเครือข่ายทั้งสี่ซึ่งมีฐานะเป็นกลุ่มบุคคล โดยมีนางสาวกนิษฐ์ พงษ์นาวิน กลุ่มเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก นายดี ดริยรัตนแสงมณี กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม นางสาวจินตนา คงเขียว กลุ่มเครือข่ายรักษ์แปดริ้ว และนางเอื้องฟ้า ชำเกตุ กลุ่มเครือข่ายติดตามผลกระทบโรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อนเป็นผู้ลงนามแทนหรือในนามของเครือข่ายคัดค้านโรงไฟฟ้า ๔ พื้นที่

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ เรื่อง การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้อุทธรณ์ว่า เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ คือ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ คือ ค่าพลังงานไฟฟ้า



/เอกสาร...

เอกสารทั้งสองฉบับเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ซึ่งเป็นชาวบ้านในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างดังกล่าวยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า โดยทั่วไปข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสัญญาในการดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐย่อมไม่เป็นความลับ สามารถเปิดเผยได้ แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผย ซึ่งทำให้ประชาชนขาดข้อมูลในการศึกษาเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการนำสัญญาต่างๆ ที่สำคัญ คือ สัญญาสัมปทานสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะมารวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ก็มีได้หมายความว่าสัญญาอื่นๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นมิต้องเปิดเผย ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาตามหลักการดังกล่าว สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดี ต้องเปิดเผยทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการรับฟังคำชี้แจงทั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี และบริษัท เกิดโค - วัน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทคู่สัญญาในการซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีก่อนแล้ว ต่างให้ความเห็นว่า เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ คือ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ คือ ค่าพลังงานไฟฟ้า การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำหลักการของการชั่งน้ำหนักระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาแล้วเห็นว่าการไม่เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ คือ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ คือ ค่าพลังงานไฟฟ้า อาจจะก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยแก่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าว่า เอกสารแนบท้ายทั้งสองฉบับคือเอกสารใด และจากความไม่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในพื้นที่ได้ แต่ในขณะเดียวกันหากให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายทั้งสองฉบับ โดยการให้สำเนา ก็อาจเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงวินิจฉัยให้เปิดเผยโดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่เข้าตรวจดูโดยไม่สามารถคัดลอก สำเนา หรือถ่ายภาพได้ และการเข้าตรวจดูก็อยู่ในการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อยู่แล้ว และคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีผลผูกพันเฉพาะผู้ร้องสอด



/ทั้งสี่เท่านั้น...

ทั้งสี่เท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ไม่ใช่บริษัทคู่แข่งทางการค้าของผู้ฟ้องคดีอื่นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ในทางการค้าได้ การนำหลักการซึ่งนำหนักดังกล่าวมาใช้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะเพียงอย่างเดียว แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแต่ประโยชน์สาธารณะเพียงอย่างเดียว ก็ต้องมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายทั้งสองฉบับโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ส่วนที่ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ไม่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ประสงค์จะขอตรวจสอบ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมด ซึ่งสัญญาซื้อขายไฟฟ้างดงกล่าวประกอบไปด้วย เอกสารแนบท้ายและข้อตกลงเพิ่มเติม ดังนั้น หากพิจารณาตามคำขอของผู้ร้องสอดทั้งสี่แล้ว จะเห็นได้ว่าเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและเป็นส่วนหนึ่งตามคำขอของผู้ร้องสอดทั้งสี่ที่ต้องการตรวจสอบ เช่นกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่ตั้งใจที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า แม้บริษัท เก็คโค - วัน จำกัด จะยินยอม ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางส่วน โดยไม่ให้สำเนา และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บางส่วนก็ตาม ผู้ร้องสอดทั้งสี่ก็ไม่ตั้งใจที่จะอุทธรณ์ในส่วนนี้ ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้ร้องสอดทั้งสี่ ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้แสดงเจตนาไม่ต้องการเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น จะถือว่าการที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ สละสิทธิการอุทธรณ์ในส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ของบริษัท เก็คโค - วัน จำกัด มาตีความว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่ไม่ตั้งใจที่จะให้มีการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารในส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ของผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น อาจเป็นการตีความที่ขยายเจตนาของผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ซึ่งไม่ถูกต้องได้ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้มีการเปิดเผยเอกสารแนบท้าย หมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง ในประเด็นที่ไม่ได้มีการอุทธรณ์โต้แย้ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า



/ผู้ร้องสอด...

ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือด่วนมาก ที่ กฟผ. ๙๙๓๒๐๐/๕๕๗๗๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือจากผู้ร้องสอดทั้งสี่เพื่อขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ PGS O ๑๒๐๘/๐๖๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งไม่ประสงค์ให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงที่ได้ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่าควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือที่ PGS O ๐๕๐๙/๐๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งหากพิจารณาจากหนังสือโต้ตอบระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่า ควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนามาตั้งแต่เริ่มแรกที่ต้องการอุทธรณ์คำสั่งการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งประกอบด้วยเอกสารแนบท้ายและข้อตกลงเพิ่มเติมมิใช่แค่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เท่านั้น และการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นไปตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เริ่มแรก คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ จะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารของนิติบุคคล สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งโดยหลักการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ต้องเปิดเผย



/เป็นหลัก...

เป็นหลักและปกปิดเป็นข้อยกเว้น ประกอบกับเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลข่าวสารส่วนใดเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย ดังนั้น การเปิดเผยโดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่เข้าตรวจดูเอกสารดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้สิทธิแก่ประชาชนและเอกชนในการเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้ ดังนั้น แม้ประชาชนจะใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารเป็นกลุ่มคณะ หรือเอกชนจะได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หรือมีการมอบอำนาจหรือแต่งตั้งตัวแทนของคณะบุคคลในการขอข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม ต่างก็มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดห้ามไว้ ดังนั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่จึงเป็นผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการขอข้อมูลข่าวสารต่อหน่วยงานของรัฐได้ และการเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามที่ได้กล่าวอ้าง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่สามารถเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้เพียงอย่างเดียวโดยไม่สามารถคัดลอก สำเนา หรือถ่ายภาพได้ นอกจากนี้การเข้าตรวจดูก็อยู่ในการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีผลผูกพันเฉพาะผู้ร้องสอดทั้งสี่เท่านั้น ประกอบกับผู้ร้องสอดทั้งสี่ก็เป็นเพียงกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไม่ใช่บริษัทคู่แข่งทางการค้าของผู้ฟ้องคดี อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในทางการค้าได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องจึงชอบแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เพื่อแสดงความโปร่งใสของการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รวมทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ IPP ตามประกาศรับซื้อไฟฟ้ารอบเดิม และบริษัทไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่รายอื่น รวมทั้งหมด ๑๐ ราย



/ซึ่งแต่ละราย...

ซึ่งแต่ละรายได้เดินเครื่องจ่ายไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ของโรงไฟฟ้าแล้ว เพื่อขอความยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ปรากฏว่ามีบริษัทที่ให้ความยินยอมเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๘ ราย มีบริษัทที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงเหตุผลของการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๑ ราย และมีบริษัทที่ไม่ยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๑ ราย ซึ่งเป็นบริษัทในกลุ่มเดียวกับผู้ฟ้องคดี จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เมื่อบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นๆ ส่วนใหญ่ก็ยินยอมให้มีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าได้ แสดงให้เห็นว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เป็นสัญญาที่สามารถเปิดเผยได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ใช้ดุลพินิจเห็นควรให้มีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งผลการพิจารณาคำคัดค้านและการคงให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เพื่อแสดงความโปร่งใสของการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ และขัดหรือแย้งกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า แม้ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้เคยให้ความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า เห็นด้วยกับการไม่เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เนื่องจากในแต่ละบริษัทจะเสนอราคาค่าไฟฟ้าแตกต่างกันไปซึ่งเป็นเทคนิคเฉพาะของแต่ละราย และถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า การเปิดเผยจึงอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าแก่บริษัทนั้นๆ ได้ และอาจทำให้อำนาจการต่อรองราคากับคู่สัญญาอื่นน้อยลง เช่น สัญญาออกแบบจัดหาและติดตั้งโรงไฟฟ้า สำหรับข้อมูลข่าวสารในส่วนอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าสามารถเปิดเผยให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารทราบได้ แต่ความเห็นดังกล่าวก็เป็นเพียงความเห็นของผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งผลพิจารณาคำคัดค้าน และการคงให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เพื่อแสดงความโปร่งใสของการทำสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้ว โดยในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอย่างรอบด้าน



/และได้ใช้...

และได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ออกโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า กรณีของบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) รายอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีคำสั่งให้เปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ นั้น เนื่องจากไม่มีผู้ใดขอข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ครบถ้วนแล้ว จึงได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอ พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่โดยให้เข้าตรวจดูข้อมูลแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลและให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้มีการเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งในประเด็นที่คู่กรณีโต้แย้ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ประเด็นนี้เป็นประเด็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยยกขึ้นกล่าวอ้างมาก่อนในศาลปกครองชั้นต้น และประเด็นดังกล่าวก็มิได้เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายถึงเฉพาะข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ใน



/ประเทศไทย...

ประเทศไทยเท่านั้น โดยเป็นข้อมูลข่าวสารตามนิยามในมาตรา ๔ แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคลด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติมจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องสอดทั้งสี่ เป็นการดำเนินการในฐานะกลุ่มบุคคลมิใช่ในฐานะประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่จะถือเป็นการขอข้อมูลข่าวสารโดยบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ในประเด็นนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ ในฐานะประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา จึงย่อมสามารถขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอถือเอาคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำชี้แจงต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นส่วนหนึ่งของคำแก้อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย

ผู้ร้องสอดทั้งสี่แก้อุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้เปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและเอกสารแนบท้ายทั้งหมดให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบแล้ว ซึ่งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ร้องสอดทั้งสี่และสาธารณะยิ่งกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมาตรการป้องกันโดยอนุญาตให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ตรวจสอบข้อมูลเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แต่ไม่อนุญาตให้คัดสำเนาเอกสารดังกล่าว อันเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีที่เหมาะสมแล้ว ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่ต้องการทราบข้อมูลเพียงเพื่อตรวจสอบผลกระทบของการก่อสร้างหรือดำเนินการโรงไฟฟ้าที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และไม่ตั้งใจที่จะรับทราบข้อมูลเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ นั้น ก็เป็นการสรุปที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง ไม่มีเหตุและพยานหลักฐานรองรับ เพราะผู้ร้องสอดทั้งสี่ยืนยันมาตลอดว่าต้องการตรวจสอบสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งหมด เมื่อเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ย่อมหมายความว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่ประสงค์จะตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวด้วย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและขัดหรือ



/แย้งกับ...

แย้งกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง นั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจเคยมีความเห็นว่า ไม่ควรเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ก็เป็นความเห็นที่มีขึ้นหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมดไปแล้ว ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมดให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ย่อมหมายความว่า ในขณะที่ออกคำสั่งดังกล่าวนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียต่างๆ ทั้งหมด คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจที่ถูกต้องเหมาะสมแล้วในขณะที่ออกคำสั่ง นั้น แม้ว่าต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีความเห็นที่แตกต่างออกไป แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เพราะกรณีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ร้องสอดทั้งสี่ นั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ร้องขอให้มีการเปิดเผยสัญญาดังกล่าว ส่วนกรณีของผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นๆ นั้น ย่อมเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างออกไป เนื่องจากไม่มีผู้ร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าหรือผู้ร้องขอไม่สนใจข้อมูลบางส่วน เมื่อไม่มีผู้ร้องขอให้เปิดเผยหรือผู้ร้องขอไม่สนใจข้อมูลบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่มีหน้าที่ต้องสั่งให้มีการเปิดเผยข้อมูลสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นมาว่ากล่าวโดยชอบก่อนในศาลปกครองชั้นต้นและมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้าและเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ค่าพลังงานไฟฟ้า เป็นข้อมูลทางการค้าที่หากถูกเปิดเผยไปจะก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบกันในการแข่งขันทางการค้า นั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า คำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และได้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างเหมาะสมแล้ว และย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้ออ้างเรื่องความเสียหายอย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเป็นการคาดการณ์อย่างเลื่อนลอยไม่มีน้ำหนักให้รับฟังแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ร้องสอดทั้งสี่หรือ



/ประโยชน์...

ประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่อย่างใด ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า เป็นการคาดเดาของผู้ฟ้องคดีที่ขัดต่อข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้ร้องขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าดังกล่าวทั้งหมดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ย่อมหมายความว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ประสงค์ที่จะขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวด้วย และการที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่เคยแถลงไม่ตั้งใจจะรับทราบข้อมูลดังกล่าวของบริษัท เก็คโค - วัน จำกัด ก็มีอาจตีความว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ไม่ตั้งใจจะรับทราบข้อมูลดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ร้องสอดทั้งสี่มีสิทธิขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ไปดำเนินการช่องทางอื่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยประเด็นที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นมากล่าวอ้างนี้ เป็นประเด็นที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและมีได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะเช่นกัน นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้เลือกหยิบข้อเท็จจริงบางส่วนเช่นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด แต่ที่ศาลปกครองชั้นต้นได้แยกประเด็นในการวินิจฉัยออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่ว่าด้วยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และส่วนที่เป็นเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ โดยในการวินิจฉัยในส่วนแรกนั้น ศาลปกครองชั้นต้นได้ยกข้อเท็จจริงที่ว่าบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นยินยอมให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ก็เพื่อหักล้างคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมดโดยอ้างว่าหากเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและเอกสารแนบท้ายจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรง เพราะหากการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่มีลักษณะเช่นเดียวกันของบริษัทอื่นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแล้ว การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน จากนั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงวินิจฉัยในประเด็นที่สองว่า คงมีเพียงเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เท่านั้น ที่มีประเด็นว่าสมควรให้เปิดเผยหรือไม่ โดยเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นต้องพิจารณาจากผลกระทบว่าสำคัญถึงระดับกระทบต่อความเป็นอยู่ของประเทศหรือเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ เมื่อการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและ



/ข้อตกลง...

ข้อตกลงเพิ่มเติมไม่ถึงขนาดส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประเทศหรือเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลซึ่งห้ามเปิดเผยตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้มีการเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งในประเด็นที่คู่กรณีโต้แย้งกัน นั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า ในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น จำต้องพิจารณาตามคำฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก็ปรากฏอย่างชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้เปิดเผยข้อมูลสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและเอกสารแนบท้ายทั้งหมดแก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ ดังนั้น ประเด็นที่ว่าควรเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ หรือไม่ จึงยังคงเป็นประเด็นพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำเป็นต้องวินิจฉัย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งในประเด็นที่คู่กรณีโต้แย้งกัน จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่ถูกต้องและประเด็นที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นมากล่าวอ้างข้างต้นนั้น เป็นประเด็นที่ไม่ได้ยกขึ้นมาว่ากล่าวโดยชอบก่อนในศาลปกครองชั้นต้นและมีได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ จะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า ในประเด็นนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยอย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นการดำเนินการในฐานะกลุ่มบุคคลมิใช่ในฐานะประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา จะถือเป็นการขอข้อมูลข่าวสารโดยบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่ นั้น ผู้ร้องสอดทั้งสี่เห็นว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิในทางมหาชนที่มีความสำคัญ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้มากที่สุดและจำกัดให้น้อยที่สุด ซึ่งหากตีความตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสาร



/ของราชการ...

ของราชการย่อมหมายความว่า บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และกลุ่มบุคคลทุกประเภท ไม่ว่าจะรวมตัวกันในรูปแบบใด ผู้ร้องสอดทั้งสี่จึงมีสิทธิเข้าเป็นคู่กรณีเพื่อขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติรับรองไว้ได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง จึงเป็นคำพิพากษาที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดียื่นคำชี้แจง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยชี้แจงในทำนองเดียวกันกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ทั้งหมด ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่า ควรให้มีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม พร้อมทั้งมีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๔๐๐/๙๘๙๖ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อเสนอคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ PGS O ๐๓๐๙/๐๑๓ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ คัดค้านการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาคัดค้านของผู้ฟ้องคดี โดยยืนยันตามความเห็นเดิมที่ควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมให้กับผู้ร้องสอดทั้งสี่ โดยแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นอุทธรณ์คัดค้านการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ PGS O ๐๕๐๙/๐๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อมีคำวินิจฉัยไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/เปิดเผยข้อมูล...

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี ให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้าย หมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยโดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ตรวจดูได้แต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เรื่อง การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาล จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตาม คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมี คำพิพากษาถึงที่สุดหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และมีคำสั่งเรียกเครือข่ายประชาชน ภาคตะวันออกเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดที่ ๑ เครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม เป็นผู้ร้องสอดที่ ๒ เครือข่ายรักษ์แปดริ้วเป็นผู้ร้องสอดที่ ๓ และเครือข่ายติดตามผลกระทบ โรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อนเป็นผู้ร้องสอดที่ ๔ ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ยกฟ้องและให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่า จะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นพ้องด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เรื่อง การเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของ



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม เฉพาะในส่วนที่ให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมในส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุพิพาท บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่เหมาะสม หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร วรรคห้า บัญญัติว่า ให้นำความในมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้ โดยอนุโลม มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคง



/ของประเทศ...

ของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ การคลังของประเทศ (๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (๓) ความเห็น หรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึง รายงานวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือ ความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (๖) ข้อมูลข่าวสาร ของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น (๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา วรรคสอง บัญญัติว่า คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้าน ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้อง ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสีย ของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบ วรรคสาม ในกรณีมีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณา คำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับฟัง คำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลา อุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา ๑๔



/หรือมาตรา...

หรือมาตรา ๑๕ หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ ผู้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า การกระทำการใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้แก่ความลับทางการค้า มิให้ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า (๒) การเปิดเผยหรือใช้ซึ่งความลับทางการค้าโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งดูแลรักษาความลับทางการค้านั้นในกรณีดังต่อไปนี้ (ก) ในกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของสาธารณชน หรือ (ข) ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า และในกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐซึ่งดูแลรักษาความลับทางการค้านั้น หรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ความลับทางการค้านั้นไป ได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อคุ้มครองความลับทางการค้าดังกล่าวจากการนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ที่ไม่เป็นธรรม

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่า ควรให้มีการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม พร้อมทั้งมีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๔๐๐/๙๘๙๖ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อเสนอคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ PGS O ๐๓๐๙/๐๑๓ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ คัดค้านการเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีโดยยืนยันตามความเห็นเดิมที่ควรเปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมให้กับผู้ร้องสอดทั้งสี่ โดยแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นอุทธรณ์คัดค้านการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ PGS O ๐๕๐๙/๐๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติม



/ระหว่าง...

ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยโดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ตรวจดูได้แต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและ ข้อตกลงเพิ่มเติมที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผย นั้น มีลักษณะเป็น สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล ของหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลง เพิ่มเติมดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ แต่หากเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นควรให้เปิดเผยสัญญา ซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ เฉพาะในส่วนที่ให้เปิดเผยเอกสารแนบท้าย หมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ นั้น เห็นว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้าย หมายเลข ๒ (ความพร้อมจ่ายพลังงานไฟฟ้า) และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ (ค่าพลังงานไฟฟ้า) ดังกล่าว หากมีการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจของ บริษัทคู่แข่งทางการค้าของผู้ฟ้องคดี หรือบริษัทอื่นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจด้านไฟฟ้า อาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้าและเกิดผลกระทบต่อกิจการของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๘๑๐๐๐๐/๑๖๔๕๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ ทั้งหมด โดยไม่มีเงื่อนไขห้ามสำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารในส่วนเอกสารแนบท้าย หมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ จึงอาจกระทบต่อกิจการของผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ PGS O ๐๕๐๙/๐๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/ยังไม่อาจ...

ยังไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอุทธรณ์คัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดี โดยเชิญผู้ฟ้องคดีและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และมีมติตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมแก่ผู้ขอพร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง ส่วนเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสูตรการคำนวณที่ได้กำหนดรูปแบบวิธีคิดไว้อยู่แล้ว มิใช่ข้อมูลทางเทคนิคอันจะถือเป็นข้อมูลความลับทางการค้า แต่การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้า จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ โดยให้ตรวจสอบแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติตามคำวินิจฉัย ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ โดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ตรวจสอบแต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ โดยต้องพิจารณาตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นความลับทางการค้า ตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ซึ่งเป็นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่การก่อสร้างโรงไฟฟ้าใช้สิทธิขอตรวจข้อมูลข่าวสารของราชการโดยอ้างว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่อาจได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิต และต้องเสียค่าไฟฟ้าแพงขึ้น การที่ผู้ร้องสอดทั้งสี่ขอตรวจข้อมูลข่าวสาร มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของสาธารณชน และเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่ประกอบธุรกิจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจด้านไฟฟ้าแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากผู้ร้องสอดทั้งสี่คัดลอกหรือจดบันทึกเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ แล้วนำไปเปิดเผยก็จะเกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้คำนึงถึงในส่วนนี้อยู่แล้ว โดยแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยว่า เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ มิใช่ข้อมูลทางเทคนิคอันจะถือว่าเป็นข้อมูลความลับทางการค้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำวินิจฉัยว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓



/อาจก่อให้เกิด...

อาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้าได้ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่เข้าตรวจดูได้ แต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอกดังกล่าวย่อมหมายความว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่ไม่สามารถบันทึก จด หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวที่จะก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้าต่อผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีจากการที่ผู้อื่นอาจนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในเชิงพาณิชย์ที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในชั้นการตรวจดู ผู้ร้องสอดทั้งสี่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญโดยต้องมีการควบคุมดูแล ห้ามมิให้มีการจดบันทึกไม่ว่ากรณีใดๆ หากจดบันทึกถือว่าฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การเปิดเผยเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษาฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงหมายถึงเฉพาะข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น และต้องเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มิได้หมายความว่ารวมถึงข้อมูลข่าวสารของนิติบุคคลด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทจำกัดอันมีสถานะเป็นนิติบุคคลกรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓ เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่การเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิ



/ส่วนบุคคล...

ส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ร้องสอดทั้งสี่เป็นเพียงกลุ่มบุคคลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่อาจถือเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ การให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง จึงกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ซึ่งแม้ว่าผู้ร้องสอดทั้งสี่จะยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี โดยยื่นในฐานะเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก เครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม เครือข่ายรักษ์แปดริ้ว และเครือข่ายติดตามผลกระทบโรงไฟฟ้าถ่านหิน ตำบลเขาหินซ้อนก็ตาม แต่ผู้ที่ยื่นและลงนามในหนังสือดังกล่าวประกอบด้วย นางสาวกนิษฐ พงษ์นาวัน นายตี ตรีรัตน์แสงมณี นางสาวจินตนา คงเขียว และนางเอื้องฟ้า ขำเกตุ ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ร้องสอดทั้งสี่และเป็นบุคคลธรรมดา ดังนั้นเมื่อสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและข้อตกลงเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่าบุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ ผู้ร้องสอดทั้งสี่ในฐานะประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาจึงมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และข้อตกลงเพิ่มเติมระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี แก่ผู้ร้องสอดทั้งสี่พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง เว้นแต่เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒ และเอกสารแนบท้ายหมายเลข ๓



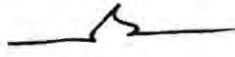
/ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยโดยให้ผู้ร้องสอดทั้งสี่ตรวจดูได้แต่ไม่ให้สำเนาหรือคัดลอก
ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงไม่ใช้การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตาม
คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามคำสั่ง
ศาลปกครองชั้นต้นลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลา
การอุทธรณ์หรือศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

พิพากษายืน และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ที่ วท ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ สิ้นผลนับแต่วันที่มิคำพิพากษา

นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายพนดล เสงเจริญ
ตุลาการหัวหน้าคณะแผนกคดีสิ่งแวดล้อม
ในศาลปกครองสูงสุด

๒๖๓๐ -

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายประวิตร บุญเทียม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายสมชาย เอ็มโอช
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง

