



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย

ที่ สค ๘๙/๒๕๕๖

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมป่าไม้ เกี่ยวกับสมุดรายงานรังวัด
และแฟ้มประวัติป่าสงวน

ผู้อุทธรณ์ : นายบุญชัย เกษตรสุขไพบูลย์
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : กรมป่าไม้

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ขอสำเนาข้อมูลข่าวสารพร้อมรับรองสำเนาถูกต้องทุกแผ่น โดยผู้อุทธรณ์จะขอเข้าตรวจดูเอกสารก่อนการคัดถ่าย และจะขอคัดถ่ายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จำนวน ๓ รายการ ดังนี้

รายการที่ ๑ สมุดจดรายงานรังวัดที่ดินก่อนการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

รายการที่ ๒ แฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

รายการที่ ๓ ระวังแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือแผนที่แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ขนาดมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๘๔.๒/๒๐๐๙๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้อุทธรณ์ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอโดยให้เหตุผล ดังนี้

๑. ผู้อุทธรณ์ไม่แจ้งเหตุผลว่าจะนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ในเรื่องใด ซึ่งอาจจะเป็นการนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ทางการค้า อันเป็นข้อห้ามตามกฎหมายที่หน่วยงานราชการไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ได้ ตามมาตรา ๑๑ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ และรายการที่ ๒ เป็นเอกสารการบันทึกข้อมูลเบื้องต้นในการตรวจภาคสนามของเจ้าหน้าที่ ซึ่งยังจะต้องนำไปวิเคราะห์ประมวลผลตามหลักวิชาการแผนที่ และเอกสารดังกล่าวเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ยังไม่พร้อมใช้หรือนำไปกล่าวอ้างกับบุคคลทั่วไป

คำวินิจฉัย ที่ สค ๘๙/๒๕๕๖

๓. ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๓ แผนที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งประกาศเป็นกฎกระทรวงนั้นได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๒ ตอนที่ ๑๙๙ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๘ แล้วจึงถือว่าเป็นข้อมูลที่ทราบโดยทั่วไป และผู้อุทธรณ์สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ด้วยตนเองได้ทั้งทางเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการที่เปิดให้บริการค้นข้อมูลราชกิจจานุเบกษา หรือตรวจค้นตามห้องสมุดของทางราชการที่มีอยู่ทั่วไป และเอกสารที่คัดสำเนาจากราชกิจจานุเบกษาถือว่าเป็นเอกสารที่ทางราชการเปิดเผยและรับรองในความถูกต้องแล้ว สามารถนำไปกล่าวอ้างกับหน่วยงานราชการทุกหน่วยงาน และกล่าวอ้างได้กับบุคคลทั่วไป จึงไม่มีเหตุผลอันจำเป็นที่จะต้องรับรองสำเนาถูกต้องในเอกสารดังกล่าวอีก

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ คำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนกรมป่าไม้ และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้มีคำขอข้อมูลข่าวสารจากกรมป่าไม้ จำนวน ๓ รายการ เพื่อจะนำไปร้องเรียนให้องค์กรอิสระตรวจสอบการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๓ คือ แผนที่แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงให้ผู้อุทธรณ์ แต่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่เหลือ

ผู้อุทธรณ์ชี้แจงสรุปว่า ผู้อุทธรณ์ไปเที่ยวที่วังน้ำเขียวแล้วพบว่าบริเวณเขาแผงม้าซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงถูกราชการบุกรุกพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยการสร้างที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว อีกทั้งไม่มีการปักป้ายแนวเขตป่าที่แน่นอนทำให้คลุมเครือว่าพื้นที่ส่วนใดเป็นแนวเขตป่าสงวน ผู้อุทธรณ์จึงไปขอข้อมูลข่าวสารจากกรมป่าไม้ จำนวน ๓ รายการ เพื่อจะนำไปร้องเรียนให้องค์กรอิสระตรวจสอบการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๓ คือ แผนที่แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงให้ผู้อุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์จึงขออุทธรณ์ ๒ รายการ ได้แก่ รายการที่ ๑ สมุดจดรายงานรังวัดที่ดินก่อนการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นบันทึกของเจ้าหน้าที่ที่ไปสำรวจป่าเพื่อรังวัดที่ดินเพื่อกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ และรายการที่ ๒ แฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เช่น รายงานการสำรวจป่าเบื้องต้นก่อนกำหนดพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงสรุปว่า กรมป่าไม้ยินดียินยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ให้แก่ผู้อุทธรณ์ ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ไม่สามารถเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่เจ้าหน้าที่เดินสำรวจพื้นที่บันทึกไว้เป็นส่วนตัวเพื่อประกอบการปฏิบัติงาน เป็นข้อมูลดิบที่ยังไม่

คำวินิจฉัย ที่ สค ๘๙/๒๕๕๖

สมบุรณ์ต้องปรับแก้ให้ตรงกับข้อเท็จจริง ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจจะไม่ได้ทำการบันทึกข้อมูลลงในสมุดจดรายการรังวัดก็ได้ กรมป่าไม้ใช้แผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงซึ่งกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นข้อมูลที่ต้องสมบุรณ์แล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้สมุดจดยรายการรังวัดในการอ้างอิงตามกฎหมาย

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงคณะกรรมการฯ แจ้งว่าผู้อุทธรณ์ประสงค์ให้คณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยกรณีผู้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ต่อไป เนื่องจากกรมป่าไม้ได้เปิดเผยข้อมูลรายงานการสำรวจป่าเบื้องต้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ แฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น แต่ผู้อุทธรณ์ต้องการข้อมูลข่าวสารทั้งหมดในแฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวง การเปิดเผยข้อมูลของกรมป่าไม้จึงยังไม่ครบตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์ได้แจ้งรายละเอียดข้อมูลที่ต้องการในแฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวง เช่น

๑. เอกสารการบันทึกการสำรวจ – รังวัดในภาคสนาม
๒. เอกสารการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตป่า
๓. บันทึกการตรวจสอบความถูกต้องของแนวเขตรายละเอียดต่างๆ รายงานกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๔. เอกสารการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ
๕. เอกสารการตรวจสอบจัดพิมพ์แผนที่แสดงอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติ
๖. บันทึกหรือหนังสือที่ให้หน่วยงานราชการต่างๆ ตรวจสอบว่าพื้นที่อยู่ในข่ายที่จะขอกันออกหรือไม่
๗. บันทึกหรือหนังสือที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับ ข้อ ๖ ทั้งหมด
๘. การตรวจสอบและผลการตรวจสอบตามที่หน่วยงานต่างๆ ขอกันพื้นที่ออก
๙. บันทึกหรือหนังสือจัดทำแผนที่ทำร่างกฎกระทรวงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
๑๐. บันทึกหรือรายงานการประชุมชี้แจงร่างกฎกระทรวงกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑๑. รัฐมนตรีลงนามในกฎกระทรวง ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ
๑๒. บันทึกหรือหนังสือที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ทั้งหมด

โดยผู้อุทธรณ์ประสงค์จะขอเข้าตรวจดูเอกสารก่อนการคัดถ่าย และจะขอคัดถ่ายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ได้แจ้งว่ายังประสงค์จะอุทธรณ์ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ด้วย

คำวินิจฉัย ที่ สค ๘๙/๒๕๕๖

เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงเพิ่มเติมสรุปว่า กรมป่าไม้ไม่ขัดข้องที่จะให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ แฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่มีข้อสังเกตว่า ที่ดินบริเวณป่าสงวนแห่งชาติที่ผู้อุทธรณ์ขอข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด และเคยมีปัญหาเกี่ยวกับการซื้อที่ดินของนายทุน กรมป่าไม้เกรงว่าอาจมีการนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ในทางทุจริต ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการบุกรุกป่าเพิ่มมากขึ้น และที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่าจะนำข้อมูลดังกล่าวไปร้องเรียนให้องค์กรอิสระตรวจสอบการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น กรมป่าไม้ชี้แจงว่าการตรวจสอบการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้อยู่แล้ว

ต่อมาผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าผู้อุทธรณ์ได้เข้าตรวจดูและขอคัดสำเนาข้อมูลข่าวสาร กรมป่าไม้ให้สำเนาแต่ไม่รับรองสำเนาให้แก่ผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จึงขอให้คณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยให้กรมป่าไม้เปิดเผยข้อมูลประวัติและความเป็นมาของกฎหมาย ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดู พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ คือ สมุดจดรายงานรังวัดที่ดินก่อนการออกกฎหมาย ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นข้อมูลบันทึกส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เดินสำรวจพื้นที่ ซึ่งเป็นเพียงเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นในกระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนการดำเนินงานภายในของหน่วยงาน และเป็นข้อมูลดิบที่ยังไม่สมบูรณ์ ประกอบกับมีแผนที่แนบท้ายกฎหมายกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งประกาศใช้โดยทั่วไปเป็นข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ที่จะใช้อ้างอิงได้อยู่แล้ว การที่กรมป่าไม้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์นั้นจึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ได้แก่ ข้อมูลในแฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของกรมป่าไม้จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ และเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงควรให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูและคัดสำเนา พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้

คำวินิจฉัย ที่ สค ๘๙/๒๕๕๖

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงให้กรมป่าไม้เปิดเผยข้อมูลในแฟ้มประวัติป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดู พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์

นายวัฒนา รัตนวิจิตร

หัวหน้าคณะที่ ๔

ศาสตราจารย์พิเศษ เรวัต ฉ่ำเฉลิม

กรรมการ

นางมัลลิกา คุณวัฒน์

กรรมการ

รองศาสตราจารย์ มนต์รี รูปสุวรรณ

กรรมการ

นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์