



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

ที่ ศค ๒/๒๕๕๖

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เกี่ยวกับการปรับ
คณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

ผู้อุทธรณ์ : นาย ก.

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ก. ผู้อุทธรณ์ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเพื่อขอข้อมูลข่าวสารพร้อมคำรับรอง จำนวน ๔ รายการ ได้แก่

รายการที่ ๑ คำขอจดทะเบียนกรรมการของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ระหว่างปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕

รายการที่ ๒ หนังสือของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าถึงบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) แจ้งการมีคำสั่งให้ปรับบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กรณีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.๒๕๓๕

รายการที่ ๓ เอกสารของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) นำส่งค่าปรับตามรายการที่ ๒

รายการที่ ๔ เอกสารใบรับค่าปรับตามรายการที่ ๓ ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าออกให้แก่บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

กรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๘๐๖.๐๖/๘๔๑๒ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ แต่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ถึงรายการที่ ๔ โดยให้เหตุผลสรุป ดังนี้

๑) ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด กรณีมิได้จัดประชุมผู้ถือหุ้นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากผู้ถือหุ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบปรับคณะกรรมการมิใช่เป็นการเปรียบเทียบปรับบริษัทแต่อย่างใด ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่สามารถแสดงถึงตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการของบริษัท

คำวินิจฉัย ที่ ศค๒/๒๕๕๖

ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ถูกเปรียบเทียบปรับและเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

๒) ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๓ นั้น ตามระเบียบว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กำหนดให้ผู้ถูกเปรียบเทียบปรับหรือผู้แทนนำเงินมาชำระตามจำนวนที่กำหนด โดยไม่ต้องยื่นเอกสารประกอบ และเมื่อได้ชำระค่าปรับแล้วกรมพัฒนาธุรกิจการค้าจึงออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐานโดยไม่มีเอกสารการนำส่งค่าปรับตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอแต่อย่างใด จึงไม่มีข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องอุทธรณ์และส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัย ฯ” เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์เรื่องนี้

ในการพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นในการรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาคือ

เรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ เนื่องจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ และผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเกินกว่าเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ในประเด็นนี้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้มีข้อห้ามคณะกรรมการวินิจฉัยฯ รับพิจารณาอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดระยะเวลาไว้และหากคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ไม่รับพิจารณา ผู้อุทธรณ์ก็ยังคงมีสิทธิยื่นขอให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลเรื่องเดิมได้อีก และเรื่องอุทธรณ์เดิมก็จะเข้ามาสู่การพิจารณาอีกครั้งทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาเกี่ยวกับการเปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่จำเป็น

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงเห็นควรให้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ประกอบกับคณะกรรมการวินิจฉัยฯ สาขาอื่นก็ได้เคยมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์ที่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในทำนองนี้เช่นเดียวกัน คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้รับอุทธรณ์ไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามนัยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

คำวินิจฉัย ที่ ศค ๒/๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรรับฟังข้อมูลและข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา จึงมีมติให้เชิญผู้อุทธรณ์ ผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามาให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปการชี้แจงได้ดังนี้

๑. ผู้อุทธรณ์ไม่มาชี้แจงด้วยวาจา โดยมีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ชี้แจงเหตุผลในการขอข้อมูลข่าวสารโดยสรุป ดังนี้

๑.๑ ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) การที่คณะกรรมการบริษัทไม่จัดให้มีการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นตามกฎหมาย โดยวาระการประชุมเกี่ยวกับการมีมติให้คณะกรรมการบริษัทพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.๒๕๓๕ มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถือหุ้น และโดยที่บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ น่าเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำที่คณะกรรมการบริษัทมีส่วนได้เสียต่อการไม่จัดประชุมวิสามัญดังกล่าว เข้าลักษณะการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๕

๑.๒ การกระทำของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นการละเมิดเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๕๖ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๘๗ รับรองและคุ้มครอง ทำให้ได้รับความเสียหาย กรณีไม่มีเหตุตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๖ เพราะโทษปรับเป็นโทษทางอาญา ผู้กระทำผิดอาจต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๓๔ อีกด้วย ข้อมูลข่าวสารตามคำขอจึงไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

๑.๓ ข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นเอกสารที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อุทธรณ์ในฐานะที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการกฎหมายฯ ในคณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งเป็นพยานหลักฐานสำคัญในคดีที่ศาลปกครองกลางที่ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดี และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กับพวกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เป็นพยานหลักฐานสำคัญต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๒ ต่อบอร์ดตรวจสอบต่างๆ เช่น คณะกรรมการ ปปช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ตรวจการแผ่นดิน และเป็นหลักฐานต่อการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าต่อคณะกรรมการ ปปช.

คำวินิจฉัย ที่ ศค ๒/๒๕๕๖

๒. ผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้าชี้แจงด้วยวาจาเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปได้ว่า

๒.๑ สาเหตุที่มีการปรับคณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เนื่องจากมีผู้ถือหุ้นจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของผู้ถือหุ้นทั้งหมดเข้าชื่อกันทำหนังสือขอให้คณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เรียกประชุมผู้ถือหุ้น โดยคณะกรรมการบริษัท จะต้องจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับหนังสือจากผู้ถือหุ้น ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.๒๕๓๕ มิฉะนั้นคณะกรรมการบริษัทต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทตามมาตรา ๑๙๕ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นประธานกรรมการบริษัท หรือรองประธานกรรมการบริษัทจะเป็นผู้ลงนามในหนังสือเรียกประชุมผู้ถือหุ้น แต่กรณีนี้คณะกรรมการบริษัทไม่ได้จัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับหนังสือจากผู้ถือหุ้น

๒.๒ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ทำการเปรียบเทียบปรับคณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นองค์คณะ ไม่ได้เปรียบเทียบปรับกรรมการบริษัทเป็นรายบุคคล โดยคณะกรรมการบริษัทสามารถมอบหมายให้บุคคลใดไปชำระค่าปรับก็ได้ ถ้าบุคคลนั้นนำหนังสือของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่แจ้งให้คณะกรรมการบริษัทชำระค่าปรับไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ก็ถือว่าคณะกรรมการบริษัทมีเจตนาชำระค่าปรับแล้ว โดยไม่ต้องทำหนังสือมอบอำนาจก็สามารถชำระค่าปรับได้ ส่วนเงินชำระค่าปรับนั้นเป็นเงินของคณะกรรมการบริษัท ไม่ใช่เงินของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ที่ใบเสร็จรับเงินค่าปรับระบุว่าได้รับเงินจากบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) นั้นเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ระบุชื่อตลาดเคลื่อน

๒.๓ เมื่อได้รับหนังสือขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ถือหุ้นแล้ว กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าพิจารณาแล้วมีมติให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ แก่ผู้ถือหุ้น ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ นั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การเปิดเผยอาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อกรรมการบริษัทคนใดคนหนึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการบริษัทที่ไม่มีเจตนากระทำผิด เพราะกรรมการบริษัทบางคนอาจประสงค์ให้มีการเรียกประชุมผู้ถือหุ้นตามความประสงค์ของผู้ถือหุ้นที่เข้าชื่อกัน

คำวินิจฉัย ที่ ศค ๒/๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พังเป็นยุติ

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ หนังสือชี้แจงของผู้อุทธรณ์ และคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้าแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

๑. ผู้อุทธรณ์ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีคำสั่งปรับ คณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กรณีไม่ได้จัดให้มีการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นภายใน หนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับหนังสือจากผู้ถือหุ้น โดยผู้อุทธรณ์มีคำขอข้อมูลข่าวสารจำนวน ๔ รายการ

๒. กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ แก่ผู้อุทธรณ์แล้ว และปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ถึงรายการที่ ๔ โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสาร รายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การเปิดเผยอาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๓ นั้นกรมพัฒนาธุรกิจการค้าแจ้งว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณา

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรมพัฒนาธุรกิจการค้าแจ้งว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๓ กรณีนี้ไม่ใช่คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ หากผู้อุทธรณ์ไม่เชื่อว่า เป็นความจริงก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตรวจสอบ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ นั้นเป็น ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่

การวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า

ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์คือข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ หนังสือของกรมพัฒนา ธุรกิจการค้า ลับ ที่ พณ ๐๘๐๓.๐๔/๑๐๑๘ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงคณะกรรมการ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) แจ้งการมีคำสั่งให้ปรับคณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กรณีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ตาม พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ เอกสาร

คำวินิจฉัย ที่ ศค ๒/๒๕๕๖

ใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๓๙๕๘๔ เลขที่ ๑๓๙๕๘๓๔๙ ลงวันที่ ๑๐/๐๕/๒๕๕๕ ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าออกให้แก่คณะกรรมการบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (แต่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าระบุชื่อในใบเสร็จรับเงินดังกล่าวว่าได้รับเงินจากบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)) นั้น ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานในรูปบริษัทมหาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของมหาชนทั่วไป การดำเนินการทุกเรื่องเกี่ยวกับบริษัทมหาชนจะต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการของบริษัทมหาชนควรต้องปกป้อง ค้ำครองผลประโยชน์ของประชาชนและผู้ถือหุ้นมากกว่าที่จะคุ้มครองคณะกรรมการบริษัท ส่วนกรรมการบริษัทที่ไม่ได้มีส่วนในการกระทำความผิดก็สามารถดำเนินการเพื่อพิสูจน์ตนเองให้พ้นผิดได้ จึงเห็นควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ถือหุ้น

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ จึงมีคำวินิจฉัยให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเปิดเผยโดยให้สำเนาข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์

ศาสตราจารย์พิเศษ ขมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ

ประธานกรรมการ

รองศาสตราจารย์ นิพนธ์ พัวพงศกร

กรรมการ

คำวินิจฉัย ที่ ศค ๒/๒๕๕๖

รองศาสตราจารย์ สหณ รัตน์ไพจิตร

กรรมการ

นางสาวภัทรา สกุนไทย

กรรมการ

นายวีระชัย เตชะวิจิตร

กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ธวัชชัย สุวรรณพานิช

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนักงานอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖