



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย

ที่ สค ๖๐/๒๕๕๘

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารประมวลเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา

พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบ

ผู้อุทธรณ์ : นาย ก.

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : กรมบัญชีกลาง

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ก. ผู้อุทธรณ์ ได้รับคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ ๕๖๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับกรมส่งเสริมการเกษตร ตามความเห็นของหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๑.๔/๑๑๐๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง ขอข้อมูลข่าวสาร จำนวน ๒ รายการ ดังนี้

๑. บันทึกข้อความจากเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องที่ประมวลเรื่องให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง พิจารณาเพื่อเห็นชอบให้เรียกให้ผู้อุทธรณ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดโดยลงนามในหนังสือ กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๑.๔/๑๑๐๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ประกอบด้วย ต้นเรื่อง หรือข้อเท็จจริง ระเบียบกฎหมายที่นำมาประกอบการพิจารณา ข้อพิจารณา และข้อเสนอ ชื่อและลายมือชื่อเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวน ชื่อผู้ลงนามตรวจสอบสำนวนผ่านเพื่อเสนอไปยังอธิบดีกรมบัญชีกลาง

๒. เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ในการรักษาสีติและต่อสู้อของผู้อุทธรณ์

กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๓๖๙๕๙ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งว่า

๑. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐/๒๕๕๘

พ.ศ. ๒๕๓๙ มีบทบัญญัติให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ ๒๑ กำหนดให้การพิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลังมี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังได้มีคำสั่ง ที่ ๖๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๒ มอบอำนาจให้อธิบดีกรมบัญชีกลางสั่งการหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ครั้งหนึ่งในวงเงินไม่เกิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๒. เมื่อกรมบัญชีกลางได้รับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจากกรมส่งเสริมการเกษตร กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ (จังหวัดอุบลราชธานี) ได้ตรวจสอบพบว่า สำนักงานเกษตรจังหวัดศรีสะเกษดำเนินการประกวดราคาซื้อปุ๋ยเคมีเพื่อใช้ในโครงการศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชน ปี ๒๕๔๓ โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพิ่มเติมจากตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด ทำให้มีลักษณะเป็นการกีดกันหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดคุณสมบัติของปุ๋ยเคมีเป็นเหตุให้สำนักงานเกษตรจังหวัดศรีสะเกษต้องซื้อปุ๋ยเคมีในราคาที่สูงกว่าราคาของผู้เสนอราคารายต่ำสุดคิดเป็นเงิน ๑,๕๕๓,๔๖๐ บาท กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยผ่านการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง และแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรทราบและดำเนินการต่อไป ซึ่งถือเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่และขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว

๓. กรณีที่ให้จัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของกรมบัญชีกลางนั้น เอกสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่อาจเปิดเผยได้เนื่องจากมีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๑.๔/๑๑๐๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ที่ได้แจ้งผลการพิจารณาเพื่อให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น ความเห็นของกระทรวงดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐/๒๕๕๘

แต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าว ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ - และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๘๒/๒๕๕๓

๔. กรณีขอให้จัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณาอื่นๆ นั้น กรมบัญชีกลางได้รับสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาจากกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อใช้ในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน โดยเอกสารต้นฉบับอยู่ในความครอบครองของกรมส่งเสริมการเกษตร จึงขอให้ขอเอกสารดังกล่าวโดยตรงจากกรมส่งเสริมการเกษตรในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมบัญชีกลางดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ กรมบัญชีกลาง และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปความได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งจากกรมส่งเสริมการเกษตรให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ (จังหวัดอุบลราชธานี) ได้ตรวจสอบพบว่า สำนักงานเกษตรจังหวัดศรีสะเกษดำเนินการประกวดราคาซื้อปุ๋ยเคมีเพื่อใช้ในโครงการศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชน ปี ๒๕๕๓ ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้สำนักงานเกษตรจังหวัดศรีสะเกษต้องซื้อปุ๋ยเคมีในราคาที่สูงกว่าราคาของผู้เสนอรายต่ำสุดคิดเป็นเงิน ๑,๕๕๓,๔๖๐ บาท กรมส่งเสริมการเกษตรจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด ผลการสอบสวนปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดกระทำความผิดเมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรเสนอเรื่องไปกรมบัญชีกลาง กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยผ่านการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง แล้วแจ้งผลการตรวจสอบกลับไปยังกรมส่งเสริมการเกษตร ต่อมากรมส่งเสริมการเกษตรมีคำสั่งเรียกให้ผู้อุทธรณ์ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ผู้อุทธรณ์จึงมีข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางใช้ดุลยพินิจโดยชอบหรือไม่ จึงขอบันทึกข้อความที่เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องประมวลเรื่องเสนออธิบดีกรมบัญชีกลางพิจารณาสั่งการเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการฟ้องร้องต่อไป ทั้งนี้ ผู้อุทธรณ์ได้ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือเพิ่มเติมว่า ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอในข้อ ๒ เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง หมายความว่ารวมถึง บันทึกหรือเอกสารประกอบการประชุมที่เสนอต่อที่ประชุม ระเบียบวาระการประชุม มติที่ประชุม และสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐/๒๕๕๘

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย กรมบัญชีกลางชี้แจงว่า กรมบัญชีกลางได้รับสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดจากกรมส่งเสริมการเกษตร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจึงเสนอคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่งซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ร่วมเป็นกรรมการ เช่น ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ผลการสอบสวนสรุปว่า ในการประกวดราคาซื้อปุ๋ยเคมีเพื่อใช้ในโครงการศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชน ปี ๒๕๔๓ ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ ได้แก้ไขประกาศประกวดราคาโดยเปลี่ยนเงื่อนไขเอกสารประกวดราคาทำให้ผู้เข้าประกวดราคา ๓ ราย มีคุณสมบัติครบถ้วนเพียง ๑ ราย และไม่ใช่ผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่า จากการส่งตัวอย่างปุ๋ยของผู้เข้าประกวดราคาทั้ง ๓ ราย เป็นมาตรฐานเดียวกัน การประกวดราคาดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง กรมบัญชีกลางจึงแจ้งผลการตรวจสอบให้กรมส่งเสริมการเกษตรทราบ เพื่อมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์รายการที่ ๑. บันทึกข้อความจากเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องที่ประมวลเรื่องให้อธิบดีกรมบัญชีกลางพิจารณาเพื่อเห็นชอบให้เรียกให้ผู้อุทธรณ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ บันทึกหรือเอกสารประกอบการประชุมระเบียบวาระการประชุม มติที่ประชุม และสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางแพ่งแก่เจ้าหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยย่อมไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถูกกล่าวหาและต้องรับผิดในมูลละเมิด จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในกรณีดังกล่าว ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามผู้อุทธรณ์ร้องขอ เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้

คำวินิจฉัย ที่ สค ๖๐/๒๕๕๘

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการ บังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้กรมบัญชีกลางเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการ บันทึกข้อความจาก เจ้าหน้าที่ประมวลเรื่องเสนออธิบดีกรมบัญชีกลางพิจารณาเพื่อเห็นชอบให้เรียกให้ผู้อุทธรณ์ชดใช้ค่า สิ้นไหมทดแทน และเอกสารประกอบการประชุม ระเบียบวาระการประชุม มติที่ประชุม และสรุปผลการ ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่ง พร้อมสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์

นายสมยศ เชื้อไทย

หัวหน้าคณะที่ ๓

ศาสตราจารย์ ปรีดี เกษมทรัพย์

กรรมการ

นายสุพจน์ ไพบูลย์

กรรมการ

นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

หมายเหตุ ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ลาป่วย จึงมิได้ลงนามในคำวินิจฉัย