



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย

ที่ สค ๒๑๒/๒๕๕๙

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์
และตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับการตรวจสอบกรณีการใช้ข้อมูลภายในซื้อหุ้นบริษัทมหาชน

ผู้อุทธรณ์ : นาย ก.

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ : สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ก. ผู้อุทธรณ์ เป็นผู้สื่อข่าวสำนักข่าวอิศรา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบกรณีการใช้ข้อมูลภายในซื้อหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) หรือ MAKRO ซึ่งมีการปรับผู้บริหารซีพีโอแอลกับพวก และบันทึกการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับกรณีการใช้ข้อมูลภายในซื้อหุ้น MAKRO

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีหนังสือที่ กต.ฝค. ๔๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙ แจ้งผู้อุทธรณ์ว่า เอกสารที่ร้องขอเป็นเอกสารลับที่สำนักงานฯ ไม่อาจเปิดเผยได้ตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเท่าที่เปิดเผยได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ สำนักงานฯ ได้เปิดเผยแล้วบนเว็บไซต์ของสำนักงานฯ และเอกสารข่าว ซึ่งได้จัดส่งให้ผู้อุทธรณ์ด้วยแล้ว

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คำวินิจฉัย ที่ สค ๒๑๒/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้สื่อข่าวสำนักข่าวอิศรา ได้ติดตามข่าวการตรวจสอบกรณีการใช้ข้อมูลภายในชื่อหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) หรือ MAKRO ซึ่งมีการปรับผู้บริหารซีพีออลล์กับพวก จำนวนประมาณ ๓๓ ล้านบาท และเรื่องเสร็จเป็นเวลาหลายเดือนแล้วแต่ไม่มีการลงโทษผู้กระทำความผิด จนกระทั่งมีการแต่งตั้งเลขา ก.ล.ต. คนใหม่ จึงมีการลงโทษและออกข่าวเรื่องนี้ ผู้อุทธรณ์จึงต้องการทราบรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าว และบันทึกการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งการขอข้อมูลลักษณะนี้ ก.ล.ต. เคยให้ข้อมูลข่าวสารมาแล้ว เช่น กรณีของแกรมมีใช้ข้อมูลภายในชื่อหุ้นบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) จึงเห็นว่าเรื่องนี้ไม่มีเหตุผลที่ ก.ล.ต. จะปกปิดข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ก.ล.ต. มอบหมายเจ้าหน้าที่เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยวาจาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปความได้ว่า สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ดำเนินการตรวจสอบและแจ้งดำเนินการผู้ที่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ และฝ่ายตรวจสอบตลาดทุน ได้นำผลการตรวจสอบเสนอสำนักงาน ก.ล.ต. พิจารณาเห็นชอบกระบวนการตรวจสอบ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และเสนอขออนุมัติดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้เข้าข่ายฝ่าฝืนมาตรา ๒๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ แต่สำนักงาน ก.ล.ต. พิจารณาเห็นว่า ผลการตรวจสอบไม่สามารถดำเนินการผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงมีมติให้พิจารณารวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ฝ่ายตรวจสอบตลาดทุนรายงานเพิ่มเติมพร้อมขออนุมัติการออกหนังสือให้ผู้ต้องสงสัยรวม ๖ ราย แต่เลขาธิการ ก.ล.ต. ในขณะนั้น (นาย ข.) เห็นว่า ควรให้มีการพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงให้รอบคอบครบถ้วน และให้หารือที่ปรึกษากฎหมายก่อน จึงมีการส่งเรื่องให้อัยการที่ปรึกษาของสำนักงาน ก.ล.ต. และฝ่ายคดีของสำนักงาน ก.ล.ต. พิจารณาให้ความเห็น ระหว่างนั้นเลขาธิการ ก.ล.ต. ในขณะนั้น (นาย ข.) พ้นวาระดำรงตำแหน่ง สำนักงาน ก.ล.ต. โดยรองเลขาธิการ ก.ล.ต. จึงสั่งการแทนโดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้ารับการเปรียบเทียบปรับเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และคณะกรรมการเปรียบเทียบได้พิจารณากำหนดค่าปรับเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการวินัย ก.ล.ต. มีแนวทางดำเนินการว่า ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเข้ารับการเปรียบเทียบปรับแล้วจะไม่มีการดำเนินการทางปกครองอีก โดยถือว่าได้รับโทษพอสมควรแล้ว และการดำเนินการมาแล้วเสร็จสมัยเลขาธิการ ก.ล.ต. คนใหม่ (นาย ค.) สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจำนวน ๒ รายการ คือ

คำวินิจฉัย ที่ สค ๒๑๒/๒๕๕๙

๑. รายงานการตรวจสอบ ซึ่งปรากฏพยานเอกสารและพยานบุคคลภายนอกอยู่ด้วย หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายในลักษณะนี้ยากลำบากยิ่งขึ้น ทำให้รู้เทคนิคในการแสวงหาพยานหลักฐาน และจะทำให้จับผู้กระทำความผิดลักษณะนี้ได้น้อยลง ข้อมูลข่าวสารนี้เปิดเผยได้เฉพาะการวินิจฉัยสั่งการเท่านั้น

๒. บันทึกการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ เนื่องจากอัตราการเปรียบเทียบปรับอยู่ที่ ๒ เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ กำหนดแนวทางการเปรียบเทียบค่าปรับไว้ที่ ๑.๒๕ - ๑.๕๐ เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยแต่ละรายอาจใช้อัตราที่ไม่เท่ากันตามพฤติการณ์แห่งคดีที่แตกต่างกัน หากผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้สื่อข่าวได้ข้อมูลดังกล่าวไป ก็จะทำให้ทราบแนวทางการกำหนดค่าปรับ ซึ่งอาจเข้าใจผิดในสาระสำคัญได้เนื่องจากไม่รู้ฐานในการคำนวณ ข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ประธานกรรมการเปรียบเทียบปรับมีคำสั่งมิให้เปิดเผย

สำหรับกรณีที่ ก.ล.ต. เคยให้ข้อมูลข่าวสารกรณีแกรมมีใช้ข้อมูลภายในซื้อหุ้นบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) นั้น ก.ล.ต. ได้พิจารณาทบทวนแล้วเห็นว่า การให้ข้อมูลดังกล่าวแก่สื่อมวลชน ทำให้คู่กรณีสามารถนำไปประมวลผลเพื่อใช้ในการต่อสู้คดีในกรณีอื่นๆ ได้ และหากสำนักข่าวใดได้ข้อมูลไป สำนักข่าวอื่นๆ ก็ย่อมต้องได้เช่นกัน จึงเห็นควรไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบกรณีการใช้ข้อมูลภายในซื้อหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) หรือ MAKRO เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งมีใช้ข้อมูลทางเทคนิคที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตรวจสอบในกรณีอื่นๆ เมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จึงต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้ การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อระบบการตรวจสอบของหน่วยงาน จึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบันทึกการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับกรณีการใช้ข้อมูลภายในซื้อหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) หรือ MAKRO เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐในการกำหนดค่าปรับ ซึ่งเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบที่จะกำหนดค่าปรับแตกต่างกันไปตามพฤติการณ์แห่งคดี ภายใต้กรอบอัตราค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องโปร่งใสและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจได้ การเปิดเผยจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

คำวินิจฉัย ที่ สค ๒๑๒/๒๕๕๙

ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นว่าข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์
เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวปรากฏรายชื่อของบุคคลอื่นที่
ไม่ได้กระทำความผิดอยู่ด้วย การเปิดเผยอาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕
(๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงให้ปกปิดไว้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการ บังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารรายงานการตรวจสอบกรณีการใช้ข้อมูลภายในชื่อหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) หรือ MAKRO และบันทึกการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับกรณีการใช้ข้อมูลภายในชื่อหุ้นบริษัท สยาม แม็คโคร จำกัด (มหาชน) หรือ MAKRO โดยปกปิดรายชื่อผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พร้อมให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์

นายสมยศ เชื้อไทย

หัวหน้าคณะที่ ๓

ศาสตราจารย์ ปรีดี เกษมทรัพย์

กรรมการ

นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์

กรรมการ

นายสุพจน์ ไพบูลย์

กรรมการ

นายสุขจิตต์ ประยูรหงษ์

กรรมการ

นายกิตติ อิทธิวิทย์

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๙

หมายเหตุ ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ลาป่วย จึงมิได้ลงนามในคำวินิจฉัย