



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร  
ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ  
ที่ ศค.ร./2543

ผู้อุทธรณ์ : นางสาววิไล ██████████  
หน่วยงานที่รับผิดชอบ : ธนาคารแห่งประเทศไทย

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่านางสาววิไล ██████████ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ประชาชาติ  
ธุรกิจ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยเรียกว่า “ผู้อุทธรณ์” ได้มีหนังสือถึงธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)  
ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยเรียกว่า “ธปท.” เพื่อขอข้อมูลข่าวสาร 2 รายการ ได้แก่

1. ข้อมูลการดำเนินการเปรียบเทียบปรับของสถาบันการเงินที่ ธปท. ได้ดำเนินการถึง  
ที่สุดแล้วตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบันว่ามีจำนวนกี่ราย โดยขอทราบรายชื่อสถาบันการเงินที่ถูกเปรียบเทียบ  
ดังกล่าว และลักษณะการกระทำผิดและจำนวนเงินที่สถาบันการเงินแต่ละรายถูกดำเนินการเปรียบเทียบ  
ด้วย
2. ขอให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเปิดเผยงบการเงินและ  
ฐานะการดำเนินงานในการช่วยเหลือสถาบันการเงินแต่ละราย รายละเอียดการแปลงหนี้เป็นทุนในส่วน  
ของ 5 ธนาคารพาณิชย์ที่ ธปท. เข้าแทรกแซง และในส่วนของ 56 ไฟแนนซ์ที่ถูกปิดกิจการขณะนี้  
มียอดหนี้จำนวนเท่าไร แยกเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยรวมถึงภาระผูกพันในภายหน้าที่เกิดจากการอวัล  
ตัวและการเปลี่ยนตัวเงิน ซี ดี

ธปท. ได้เปิดเผยข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้แก่ รายละเอียด  
แปลงหนี้เป็นทุนของ 5 ธนาคารพาณิชย์ที่ ธปท. เข้าแทรกแซง ยอดหนี้ของ 56 ไฟแนนซ์ที่ถูกปิดกิจการ  
ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 และภาระผูกพันในภายหน้าที่เกิดจากการอวัลตัวและการเปลี่ยนตัวเป็น

/ บัตรเงินฝาก

บัตรเงินฝาก สำหรับข้อมูลการดำเนินการเปรียบเทียบปรับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบัน และงบการเงินและฐานะการดำเนินงานในการช่วยเหลือสถาบันการเงินในแต่ละราย ธปท. มีคำสั่งไม่เปิดเผยโดยไม่เหตุผลว่า เป็นข้อมูลที่ตามปกติวิสัยของสถาบันการเงินจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นใจในเสถียรภาพของสถาบันการเงินทั้งระบบ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศตามนัยมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

ต่อมา ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามหนังสือ ปชช. 49 / 2542 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2542 เพื่อให้ ธปท. เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการเปรียบเทียบปรับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบัน โดยผู้อุทธรณ์มีความเห็นว่า “ไม่เห็น ว่าข้อมูลการเปรียบเทียบจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงฯ ได้อย่างไร ในเมื่อสถาบันการเงินดำเนินการไม่ถูกต้อง สมควรจะต้องเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบตามหลักธรรมรัฐ (Good Governance)” คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ได้มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยฯ” เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้เรียกว่า “สขร.” ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้ขอทราบข้อเท็จจริงและเอกสารข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ขอจาก ธปท. เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตามหนังสือ ที่ นร 1311 / 832 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 และ ธปท. ได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวมายัง สขร. ตามหนังสือ ลับ ที่ ธปท. ผ. 2655 / 2543 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 และให้เหตุผลในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการเปรียบเทียบปรับฯ ว่า “การเปิดเผยข้อมูลการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินแต่ละแห่งโดยละเอียด อาจเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินและต้นตอระลอกเงินฝากเนื่องจากไม่อาจแยกแยะระดับความหนักเบาของการกระทำผิดของสถาบันการเงินได้ อันจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงินทั้งระบบของประเทศ”

/ การพิจารณา

## การพิจารณา

### 1. ปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้น

เหตุผลของคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ธปท. ชัดแจ้งตามมาตรา 15 แล้วหรือไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ธปท. ถือว่าชัดแจ้งตามมาตรา 15 (1) แล้ว

### 2. ข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

หลังจากพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นประกอบกับพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่คู่กรณี คือ ผู้อุทธรณ์และ ธปท. ส่งมาแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้กำหนดประเด็นว่าการที่ ธปท. อ้างเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคแรก (1) นั้น มีน้ำหนักเพียงพอหรือไม่ นอกจากนั้น ในชั้นการพิจารณาได้มีประเด็นขึ้นมาจาก เหตุผลการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกประการหนึ่งคือ มีกฎหมายห้ามเปิดเผยตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ตามนัยมาตรา 15 วรรคแรก (6) แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาด้วยว่าการที่ ธปท. อ้างเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคแรก (6) นั้น มีน้ำหนักเพียงพอหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารประกอบคำชี้แจงของคู่กรณีแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็น ดังนี้

1. คณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าการเปิดเผยไม่น่าจะก่อความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ตามนัยมาตรา 15 วรรคแรก (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติเพื่อควบคุมมิให้มีการกระทำความผิดนั้น จะแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้เป็นอย่างดีและมีความโปร่งใส ซึ่งจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

นอกจากนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวน่าจะเป็นผลดี กล่าวคือ ประชาชนซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินต่าง ๆ จะได้ทราบว่าสถาบันการเงินที่ตนเกี่ยวข้องด้วยได้กระทำความผิดไว้บ้างและยังเป็นการป้องปรามมิให้สถาบันการเงินเหล่านั้นกระทำความผิดซ้ำอีกหรือมิให้สถาบันการเงินอื่น ๆ กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันด้วย

/ สำหรับ

สำหรับข้ออ้างใช้กันทั่วไปว่าหากเปิดเผยการกระทำความผิดของสถาบันการเงินจะทำให้ประชาชนตื่นตกใจและพากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ทั้งจากสถาบันการเงินที่กระทำความผิดและสถาบันการเงินอื่น ๆ เนื่องจากไม่มีความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินโดยส่วนรวมนั้นยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอ เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นในสภาวะปัจจุบัน เพราะสถาบันการเงินบางแห่งได้ปิดกิจการไปแล้วและบางแห่งรัฐก็ได้เข้าไปช่วยเหลือแล้ว และประชาชนก็ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้จากทางหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนอื่น ๆ มาโดยตลอดว่าเกิดจากการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพหรืออื่น ๆ และรัฐก็ได้ให้ความช่วยเหลือดูแลจัดการตามสมควร ประชาชนจึงไม่น่าจะตื่นตกใจ แต่น่าจะเป็นผลดีในระยะยาว

2. สำหรับประเด็นที่ว่า มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามนัย มาตรา 15 วรรคแรก (6) นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยฯ มีความเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลการเปรียบเทียบปรับไม่เป็นไปตามข้ออ้างของ ธปท. ที่อ้าง พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุนฯ มาตรา 77 และ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ฯ มาตรา 46 สัตต<sup>1</sup> เนื่องจากตามกฎหมายที่ ธปท. อ้างสองมาตราดังกล่าวใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ หรือ ธปท. ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวได้ล่วงรู้ข้อมูล ซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบกิจการของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน และได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ เช่น บุคคลใดมีเงินฝากในธนาคารใดหรือบริษัทเงินทุนใดเป็นจำนวนเท่าใด หรือบุคคลใดกู้เงินจากธนาคารใดหรือบริษัทเงินทุนใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด แล้วนำข้อมูลที่ได้ขึ้นไปเปิดเผย แต่ในกรณีอุทธรณ์นี้เป็นการขอข้อมูลจาก ธปท. มิใช่ขอจากเจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์ หรือเจ้าหน้าที่ ธปท. ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หรือบุคคลตามกฎหมายสองมาตราดังกล่าว และข้อมูลที่จะเปิดเผยก็มีใช่ข้อมูลที่ล่วงรู้มาจากการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใดแต่เป็นข้อมูลที่เกิดจากการที่บริษัทกระทำความผิด

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522, มาตรา 77 ผู้ใดล่วงรู้กิจการของบริษัทใด เนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน หรือการพิจารณาคดี หรือเป็นการเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดของบริษัทตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505, มาตรา 46 สัตต ผู้ใดได้ล่วงรู้กิจการของธนาคารพาณิชย์ใด เนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยของธนาคารพาณิชย์จะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนั้น ในมาตรา 77 ของ พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ใช้ถ้อยคำว่า "กิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย" และมาตรา 46 สัตต ของ พ.ร.บ.ธนาคารพาณิชย์ฯ ใช้ถ้อยคำว่า "กิจการที่ตามปกติวิสัยของธนาคารพาณิชย์จะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย" นั้น เป็นเรื่องกิจการที่เมื่อเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจดังกล่าว เป็นการเปิดเผยแล้วจะทำให้เสียจรรยาบรรณของผู้ประกอบการ หรือการเปิดเผยความลับของลูกค้าเป็นต้น แต่กรณีอุทธรณ์นี้เป็นเรื่องที่บริษัทและสถาบันการเงินกระทำความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมายจึงมิใช่เป็นเรื่อง "กิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย" หรือ "กิจการที่ตามปกติวิสัยของธนาคารพาณิชย์จะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย" ตามกฎหมายทั้งสองฉบับแต่อย่างใด อีกทั้งกรณีเป็นเรื่องที่ยุติแล้ว เนื่องจากมีการเปรียบเทียบปรับจนเหตุให้คดีระงับไป ฉะนั้นการอ้างข้อกฎหมายดังกล่าวของ ธปท. จึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

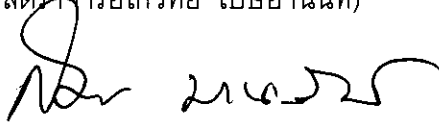
### คำวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ ธปท. เปิดเผยข้อมูลการเปรียบเทียบปรับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (ที่เป็นนิติบุคคล) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึงปัจจุบัน ตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ



(ศาสตราจารย์โกวิท โปะษานนท์)

ประธานกรรมการ



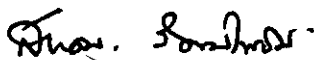
(รองศาสตราจารย์สมภพ มานะรังสรรค์)

กรรมการ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิพนธ์ พัวพงศกร)

กรรมการ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สทนต์ รัตนไพจิตร)

กรรมการ



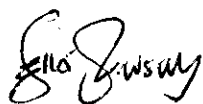
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล)

กรรมการ

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

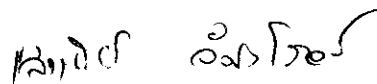
ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

ที่ ศค ๕ / 2543



(รองศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์)

กรรมการ



(ศาสตราจารย์เสาวนีย์ อัครโรจน์)

กรรมการ และผู้รับผิดชอบสำนวน

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ วันที่ ๙ มีนาคม 2543