

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักชาติ ศุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓)

สรุปความเป็นมา

๑. ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และกำหนดให้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความเห็นว่าน่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ทำให้เป็นปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบหรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีมติรับคำร้องไว้ดำเนินการ และได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีส่ง คำชี้แจงมาประกอบการพิจารณา

๕. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งบันทึกคำชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ห้ามเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา ๒๕๑ นั้นเป็นหลักทั่วไป ส่วนมาตรา ๒๕๖ บัญญัติมิให้นำมาตรา ๒๕๓ วรรคสองไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงเป็นข้อยกเว้น ทำให้สามารถเปิดเผยบัญชีแสดงทรัพย์สินของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้ ประกอบกับกรรมการทั้งสองชุดนี้มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญมาก ควรจะต้องแสดงความบริสุทธิ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ ดังนั้น มาตรา ๑๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีฯ ของกรรมการดังกล่าว ให้สาธารณชนทราบ จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ประเด็นที่ต้องพิจารณา แบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ

๑. ในเบื้องต้นคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องด้วย มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. พิจารณาว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ หรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๖

๒. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘

ข้อพิจารณา

๑. ประเด็นเบื้องต้น ที่ว่าคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าข่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่าบทบัญญัติที่ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” หมายความว่า

๑.๑) องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดก็ตาม เป็นผู้พิจารณาว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ กรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ของตนในการที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินฯ ของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือไม่ จึงร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่หน้าที่ของผู้อื่นจะบอกว่าคุณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาหรือไม่

๑.๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นสิทธิของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเสนอ แต่เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย จะปฏิเสธไม่วินิจฉัยไม่ได้

๑.๓) ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นแล้ว คือ

(๑) รัฐธรรมนูญและกฎหมายมีข้อความขัดกันไม่ชัดเจน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติไว้ว่าใครบ้างต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีนั้น และกรณีใดห้ามเปิดเผย กรณีใดเป็นกรณียกเว้น แต่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา ๑๘ กำหนดให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กรรมการดังกล่าวจึงต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่นบัญชี เห็นได้ชัดชัดเจนว่ามีความน่าสงสัยเกิดขึ้นว่าคุณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรจะทำอย่างไร

(๒) แม้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จะยังไม่ตั้งขึ้นในขณะที่มีคำร้อง แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

(๓) ถ้ารอให้มีการแต่งตั้ง กสช. และ กทช. และมีการยื่นบัญชีฯ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีเวลาชะลอ ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพราะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นพร้อมกันจะทยอยกันมายื่นบัญชีฯ ซึ่งอาจมายื่นในวันครบกำหนดยื่น ซึ่งก็คือวันครบกำหนดสามสิบวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องรู้ล่วงหน้าว่าจะปฏิบัติต่อบัญชีฯ เหล่านี้ได้อย่างไร

(๔) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจทักท้วงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติใดๆ ได้เหมือนสมาชิกสภา และนายกรัฐมนตรี จึงต้องรอให้ตราเป็นกฎหมายก่อน เมื่อปรากฏว่าจะเกิดปัญหาแก่งานของตนจึงนำมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๔) ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ต้องพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น ที่เกี่ยวกับการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ ไม่ใช่รอให้เกิดปัญหา หรือข้อพิพาทเกิดขึ้นเสียก่อน เมื่อองค์กรใดเห็นว่าตนเองมีปัญหาว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยให้เป็นการผ่าทางตัน มิให้เกิดความสะดุดและข้อขัดข้องต่าง ๆ

โดยนัยนี้ จึงเห็นควรรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒. ประเด็นขัดรัฐธรรมนูญ

๒.๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง บัญญัติว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบภายใน ๓๐ วัน ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด (เว้นแต่ที่กำหนดไว้ในวรรคนี้) นับเป็นหลักทั่วไป

๒.๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เป็นบทบัญญัติยกเว้นว่า “บทบัญญัติมาตรา . . . ๒๕๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม . . . ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม”

แสดงว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติบังคับตายตัวแต่ให้มีข้อยกเว้น แม้จะระบุว่าต้องเป็นบุคคลที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้นก็ตาม ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ ให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ วรรคสอง (๒) มีผลใช้ได้ การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีฯ แก่สาธารณชน จึงใช้ได้ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ย่อมสามารถทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศ ถ้าการนั้นมีใช่เป็นเรื่องที่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งดังที่คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงมา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ตราขึ้นโดยรัฐสภาหลังการตรารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแสดงว่า รัฐสภามีเจตนาพิเศษที่ต้องการให้
กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
แสดงบัญชีฯ โดยเปิดเผย

คำวินิจฉัย

โดยเหตุผลของการพิจารณาข้างต้นเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรรับคำร้องของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

และวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประกอบกับ มาตรา ๒๕๖

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ