

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และบัญญัติให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และ เอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น น่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และ กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร ประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ หรือไม่ เป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้แจ้ง นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ กระจายเสียงฯ ทราบด้วย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากกรณีที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ นั้น ปกติย่อมสามารถกระทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศ ถ้าการนั้นมีขึ้นเป็นสิ่งที่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ได้บัญญัติต่อเนื้อว่า บัญชีฯ ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่สำหรับบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่บทบัญญัตินี้ ยกเว้นให้เปิดเผยได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีฯ ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐด้วยแล้ว จะพบว่ามาตรา ๒๕๖ ดังกล่าว ได้บัญญัติมิให้นำ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยเฉพาะบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมเฉพาะ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เท่านั้น ดังนั้น หลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติโดยอนุโลมด้วยไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผย บัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น (ที่มีใช้ตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง) แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติไว้ในวรรคสอง ของมาตรา ๑๘ ว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว เพราะการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามนัย

มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้นบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และแสดงความบริสุทธิ์ใจอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่บัญชีของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติให้สาธารณชนทราบ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีคำสั่งให้รับบันทึกคำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว แต่มีประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณา คือ จะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ หากประเด็นตามคำร้องไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ ยังไม่มีปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ เพราะคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ตามมาตรา ๖ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังไม่มี การยื่นบัญชีฯ ของกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเปิดเผยบัญชี ของกรรมการดังกล่าว จึงยังไม่เกิดขึ้นจริง คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นเพียงข้อหาหรือเป็นการขอความเห็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยในประเด็นคล้ายกับกรณีนี้ รวม ๔ กรณีด้วยกัน คือ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ (๒๗ เมษายน ๒๕๕๒) วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการหาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ (๒๗ เมษายน ๒๕๕๒) วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ว่า ถูกต้องหรือไม่ มิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหาหรือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ (๒๗ เมษายน ๒๕๕๒) วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ ซึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓ (๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓) วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตราฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ รวมทั้งการกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ

นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ