



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๔ เสนอคำร้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ได้รับความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการดังกล่าว ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ โดยเร็ว นั้น น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่าที่ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการทั้งสองดังกล่าวได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบดังกล่าว ให้สาธารณชนทราบหรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และส่งสำเนาคำร้องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ทราบ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้นำมาตรา ๒๕๓ โดยเจาะจงเฉพาะวรรคหนึ่งและวรรคสาม ไปใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอนุโลม ดังนั้น หลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐรวมทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยอนุโลมด้วยไม่ได้ แต่ไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น ที่มีใช้ตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ประกอบกับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ก็ได้วินิจฉัยไว้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด นั้น หมายความว่า จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงๆ เท่านั้น แต่ตามคำร้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ประกอบกับกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มี ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจำนวน ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนางสาวเนย์ อัสวโรจน์ เห็นว่า ไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง เพราะปัญหายังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๔ คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอมร รักษาสัตย์ เห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๒๕๕๔ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากกรณีที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้นั้น ปกติย่อมสามารถกระทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศ ถ้าการนั้นมีใช่เป็นสิ่งที่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 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 โดยเฉพาะงบบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมเฉพาะ 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 ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้นบุคคล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และแสดงความบริสุทธิ์ใจอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่บัญชีของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติให้สาธารณชนทราบ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีคำสั่งให้รับบันทึกคำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน

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 ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังไม่มี การยื่นบัญชีฯ ของกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเปิดเผยบัญชีฯ 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 มิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหาหรือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ (๒๗ เมษายน ๒๕๕๒) วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน 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 เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ
กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้อง
ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนด
ให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของ
กรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น น่าจะเป็นการขัด
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่ง
อื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้นหากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ
และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร
ประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผย
บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว ให้สาธารณชนทราบหรือไม่ จึงเป็น
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ
ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน
และหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และ
กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราช
บัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้ว สรุปว่าพระราชบัญญัติต้องคุ้มครองเสรีภาพสื่อและกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสองที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติให้สาธารณชนทราบ ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ความละเอียดปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

“มาตรา ๒๕๓ เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าวบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว”

พระราชบัญญัติต้องคุ้มครองเสรีภาพสื่อและกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๑๘ ให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” พิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่ากรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องยังไม่เกิดขึ้นจริง เพราะคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ยังไม่เกิดขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้น คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงข้อหารือหรือขอความเห็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ให้ยกคำร้อง

นายจิระ บุญพจนสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ
หนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ
และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน
๒๕๕๕ เสนอคำร้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของ
กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ
กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘
วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปปรากฏในคำวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะนี้ยังไม่มีกรรมการตามพระราชบัญญัติ
องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง
และวรรคสองของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่อาจถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ
ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ปัญหาของผู้ร้องเป็นเพียงการหาหรือ
ในเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้นเท่านั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดง
รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและ
กิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอคำร้องเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๓
กันยายน ๒๕๕๕ พร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร
ประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคม
แห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่น
ความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติ
องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและ
กิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๔ โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการดังกล่าว
ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง นั้น
น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผย
บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น
ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการทั้งสององค์กรดังกล่าว
ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะเป็น
ปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบดังกล่าว ให้สาธารณชนทราบ

หรือไม่ ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชี และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และส่งสำเนาคำร้องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ทราบและยื่นคำชี้แจง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้นำมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอนุโลม ดังนั้น บทบัญญัติที่ห้ามเปิดเผยบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงไม่ใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งอื่น ที่มีชื่อตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ แต่อย่างไร

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่ามีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด นั้น หมายความว่า จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงๆ เท่านั้น แต่ตามคำร้องไม่ปรากฏว่า ขณะยื่นคำร้องได้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นตัวบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ ซึ่งให้นำมาตรา ๒๕๑ มาใช้บังคับประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงยังไม่มี กรณีตามคำร้องเป็นเพียงความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง เท่านั้น ถือว่าปัญหา ยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีคำร้อง ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า พระราชบัญญัติต้องจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ หรือไม่ โดยสรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติต้องจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และบัญญัติให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการดังกล่าว ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด

๒. หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ หรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

แห่งชาติ (กสช.) ตามมาตรา ๖ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังไม่ได้แต่งตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเปิดเผยบัญชีฯ ของกรรมการดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นจริง คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงข้อหาหรือหรือขอความเห็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้น กรณีไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น น่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ หรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า จะต้องวินิจฉัยในประเด็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เพราะเหตุว่า แม้ขณะนี้พระราชบัญญัติต้องการจัดสรรคดีความถึงและกำกับกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงฯ จะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว แต่ก็ยังหาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ขึ้นไม่ กรรมการที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังมีได้รับบัญชีเช่นว่านี้ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ จะถือว่าเป็นเพียงการหารือโดยสมมติเหตุการณ์หรือจะนับว่ามีปัญหาจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คือ การตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน้าที่ข้อหนึ่งได้แก่การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ซึ่งมีบทบัญญัติต่อไปด้วยว่า “บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด” เมื่อพระราชบัญญัติต้องการจัดสรรคดีความถึงและกำกับกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงฯ ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการทั้งสองคณะจึงมีตัวตนจริงตามกฎหมายการที่ยังมิได้แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงความล่าช้าและอุปสรรคในกระบวนการสรรหาแต่งตั้งเท่านั้น วันใดที่มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการขึ้นแล้ว กรรมการของทั้งสองคณะก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๘ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือต้องจัดทำและยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต่อจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการเพื่อเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินที่ได้รับดังกล่าวต่อสาธารณชนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขณะนี้เห็นว่าน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ดังนั้น จึงถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่ตำแหน่งกรรมการต่างๆ ที่กำหนดไว้ว่าต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ยังว่างอยู่เพราะรอการแต่งตั้งนั้น ไม่เป็นประเด็นที่จะวินิจฉัยว่ายังไม่มีปัญหาเกิดขึ้น

จึงวินิจฉัยว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญ
จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ เสนอคำร้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้บัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้ สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะมีปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ หรือไม่ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และสำเนาคำร้องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ทราบ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัย สรุปว่า การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากกรณีรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ กระทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศ ถ้าการนั้นไม่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไปผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ซึ่งมีมาตรา ๒๕๓ บัญญัติต่อเนื้อว่า บัญชีฯ ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่สำหรับบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นห้ามมิให้เปิดเผย เว้นแต่จะมีบทบัญญัติยกเว้นให้เปิดเผยได้ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีฯ ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐด้วย แต่ให้ใช้เฉพาะมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสามเท่านั้น ดังนั้น หลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยอนุโลมด้วยไม่ได้ แต่ไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น ที่มีใช้ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ได้ ประกอบกับคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ตาม แต่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด นั้น กรณีจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว กรณีนี้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๔๖ ตามลำดับ แห่งพระราชบัญญัติองค์กร

จัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังไม่มี การยื่นบัญชีฯ จึงยังไม่เกิดขึ้นจริงตามคำร้องเป็นเพียงการขอความเห็น
ในข้อสงสัยเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีฯ ของ กสทช. และ กทช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร
คลื่นความถี่ฯ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑
วรรคหนึ่ง เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หาได้เป็นปัญหา
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ ได้ไม่

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชะชาลาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการ
กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้อง
ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติให้
กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต และบัญญัติให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่
ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ
ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น
หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว
ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ หรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่อง
พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติให้รับคำร้องไว้
ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐
และให้แจ้งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ทราบด้วย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ นั้น ปกติย่อมสามารถกระทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศ ถ้าการนั้นมีใช่เป็นเรื่องที่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

และมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ได้บัญญัติต่อเนื่องจาก บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่สำหรับบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่บทบัญญัตินี้ยกเว้นให้เปิดเผยได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐด้วยแล้ว จะพบว่ามาตรา ๒๕๖ ดังกล่าวได้บัญญัติมิให้นำมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยเฉพาะงบบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมเฉพาะมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสามเท่านั้น ดังนั้น หลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้ง กสช. และ กทช. โดยอนุโลมด้วยไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติ

เฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น (ที่มีใช้ตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง) แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา ๑๘ ว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของ กสช. และ กทช. ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว เพราะการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามนัยมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้ กสช. และ กทช. ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และแสดงความบริสุทธิ์ใจอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของ กสช. และ กทช. ให้สาธารณชนทราบ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อวินิจฉัย

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ แต่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อกรณีเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ตามรัฐธรรมนูญและต้องเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริง กรณีตามคำร้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ร้องเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญก็จริง แต่ประเด็นมีอยู่ว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เกิดขึ้นจริงแล้วหรือยัง พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ประกาศใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ยังไม่ได้รับการแต่งตั้ง การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการดังกล่าว จึงยังไม่ได้เกิดขึ้น ต่อเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำต้องดำเนินการให้กรรมการทั้งสองคณะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ตนไม่มีอำนาจเปิดเผยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ทำเช่นนั้น จึงจะถือได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เกิดขึ้นจริง ดังนั้น กรณีตามคำร้องจึงเข้าลักษณะของการหาข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ให้ยกคำร้อง ส่วนประเด็นอื่นไม่ต้องวินิจฉัย

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีข้อเท็จจริงและคำขอดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนดให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ววันนั้น น่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้นหากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบหรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคม

แห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคดีความดี และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำขอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือไม่ เพราะตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคดีความดีและกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่กรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อสาธารณชนเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ซึ่งห้ามมิให้เปิดเผยบัญชีฯ หรือถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคดีความดี มาตรา ๑๘ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้เปิดเผย บัญชีฯ ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว หากจะรอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และมีการโต้แย้ง เกิดขึ้นย่อมไม่ทันเหตุการณ์ รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเตรียมชี้แจงและดำเนินการเพื่อเปิดเผย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ กสช. และ กทช. ตามกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า

มาตรา ๑๘ “ให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับบันทึกคำชี้แจงเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้พิจารณาวินิจฉัย กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ และวรรคสอง โดยบันทึกคำชี้แจงดังกล่าวนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ นั้นปกติย่อมสามารถกระทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศถ้าการนั้นมีใช่เป็นสิ่งที่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป

๒. การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ กำหนดตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ได้แก่ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่สำหรับบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่บทบัญญัตินี้ ยกเว้นให้เปิดเผยได้ จึงมีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่ห้ามเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา ๒๕๑ นั้น เป็นหลักทั่วไปและจะใช้บังคับกับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นด้วยหรือไม่

๓. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ แต่มีให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยเจาะจงให้นำไปใช้โดยอนุโลมเฉพาะมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เท่านั้น ฉะนั้นหลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้ง กสช. และ กทช. โดยอนุโลมด้วยไม่ได้

๔. ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งอื่นที่มีชื่อตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไร

๕. กสช. และ กทช. มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และแสดงความบริสุทธิ์ใจอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ บทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ กสช. และ กทช. ให้สาธารณชนทราบ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาประเด็นตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และบันทึกความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีบทบัญญัติยกเว้นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ซึ่งหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น และ (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ คือ วรรคหนึ่ง ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือ กรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า วรรคสอง บัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใดเว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวรรคสาม ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่ห้ามมิให้เปิดเผยบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นย่อมหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลมจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีได้ห้ามการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนั้นเหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ กสช. และ กทช. เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญและความรับผิดชอบมาก การให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงเป็นเรื่องของความโปร่งใสและความบริสุทธิ์ใจ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบได้ แม้จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากมีได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ กสช. และ กทช. เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ และวรรคสอง เป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๖

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

สรุปข้อเท็จจริง

๑. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ ว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และ เอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น น่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และ กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ หรือไม่ เป็นปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมี มติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติให้รับคำร้องไว้ ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้แจ้งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ทราบด้วย

๓. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้นั้น ปกติย่อมสามารถกระทำได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการของประเทศ ถ้าการนั้นมีใช้เป็นเรื่องที่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ได้บัญญัติต่อเนื่องจากว่า บัญชีฯ ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่สำหรับบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใดเว้นแต่จะเป็นกรณีที่บทบัญญัตินี้ยกเว้นให้เปิดเผยได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีฯ ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐด้วยแล้ว จะพบว่ามาตรา ๒๕๖ ดังกล่าวได้บัญญัติมิให้นำมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยเฉพาะงบบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมเฉพาะมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เท่านั้น ดังนั้น หลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยอนุโลมด้วยไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น (ที่มีใช้ตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง) แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติต้องจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติไว้ในวรรคสอง ของมาตรา ๑๘ ว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว เพราะการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามนัยมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ปฏิบัติหน้าที่

โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น บุคคล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และแสดงความบริสุทธิ์ใจอย่างเปิดเผยต่อ สาธารณชนได้ จึงได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่บัญชี ของ กสช. และ กทช. ให้สาธารณชนทราบ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ตามมาตรา ๖ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราช บัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ยังไม่มีการแต่งตั้งตัวบุคคล การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของกรรมการ ดังกล่าว จึงยังไม่เกิดขึ้น ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเปิดเผย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ดังกล่าว ยังไม่เกิดขึ้นจริง ในกรณีนี้ คำร้องจึง เป็นเพียงข้อหาหรือขอความเห็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ยังไม่มีปัญหาเกิดขึ้น จึงไม่ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จึงให้ยกคำร้อง

พลตำรวจเอก สุวรรถ สุวรรถเวโช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

ด้วยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนดให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว นั้น น่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้นหากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติและกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ย่อมจะเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว ให้สาธารณชนทราบหรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตาม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้น องค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีหลักเกณฑ์ ๒ ประการคือ

๑. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร และ

๒. องค์กรนั้นเองหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒ แล้ว ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีเพียงว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่”

พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติขึ้นเพื่อวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง” ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ยื่นคำร้องว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ว่า จะสามารถเปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณชนได้หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนตามลักษณะที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง ได้ความดังนี้

เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เห็นว่าการที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้เปิดเผยบัญชีที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อสาธารณชนโดยเร็ว นั้น น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด ดังนั้น หากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วย่อมจะเป็นปัญหาว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้สาธารณชนทราบหรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔

๒. ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ทราบ

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้รับแจ้งจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่าได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ และโดยหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า ได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเรื่องดังกล่าว ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ซึ่งส่งมายังศาลโดยมีความเห็นสรุปได้ความว่า การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้นยอมทำได้หากไม่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และในกรณีนี้ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ จะบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่อสาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่มิได้บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้เปิดเผยได้ และในกรณีนี้ก็มิมีกฎหมายบัญญัติให้เปิดเผยได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติไว้ใน ๑๘ วรรคสอง ว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว

นอกจากนั้น การที่มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไปใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น มีลักษณะให้นำเอาไปใช้ในบางส่วน คือ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เท่านั้น ไม่ได้ให้นำมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ซึ่งเป็นเรื่องการให้เปิดเผยบัญชีฯ ต่อสาธารณชนหรือไม่ จึงไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตำแหน่งอื่นต่อสาธารณชน ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติไว้ใน ๑๘ วรรคสอง ว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วเพราะการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ กสช. และ กทช. ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงต้องมีความโปร่งใสและแสดงความบริสุทธิ์ใจโดยให้มีการเปิดเผยบัญชีของบุคคลเหล่านั้นให้สาธารณชนทราบได้

พิจารณาจากคำร้อง และคำชี้แจงของทั้งสองฝ่ายแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณา มาตรา ๒๖๖ แล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ก็ได้วินิจฉัยวางหลักไว้แล้วว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ว่าองค์กรนั้นมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด ซึ่งมีความหมายว่าจะต้องมีปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงๆ เท่านั้น แต่ในกรณีนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงข้อสงสัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง นอกจากนั้นคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ก็ยังไม่มี จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่ประการใด เพราะ คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงข้อหาหรือ ตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ ที่ ๗/๒๕๕๒ และที่ ๖๓/๒๕๕๓

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักชาติ ศุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

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

สรุปความเป็นมา

๑. ตามที่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง 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 ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” หมายความว่า

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

อำนาจหน้าที่ของตนในการที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินฯ ของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือไม่ จึงร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่หน้าที่ของคนอื่นจะบอกว่าคุณกรรมการ 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 เห็นได้ชัดชัดเจนว่ามีความน่าสงสัยเกิดขึ้นว่าคุณกรรมการ 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. ๒๕๕๒ เท่านั้นก็ตาม ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘ ให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ วรรคสอง (๒) มีผลใช้ได้ การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีฯ แก่สาธารณชน จึงใช้ได้ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ 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