

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

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

## ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้อง  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง  
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. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอเรื่อง  
พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติให้รับคำร้องไว้  
ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐  
และให้แจ้งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ  
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 แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง 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