

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 โดยเจาะจงบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมเฉพาะมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เท่านั้น ดังนั้น หลักการในการห้ามเปิดเผยบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง จึงใช้บังคับถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยอนุโลมด้วยไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่จะตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยบัญชีฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น (ที่มีใช้ตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง) แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติต้องคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนได้บัญญัติไว้ในวรรคสอง ของมาตรา ๑๘ ว่า บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว เพราะการคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง 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