

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. จึงมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ 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 การตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้นย่อมทำได้หากไม่ขัดแย้งหรือต้องห้ามโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 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 ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ 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