

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๒๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในวรรคสามว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และบัญญัติในวรรคห้าว่า ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ที่บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ...

มีปัญหาเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า การเป็นกรรมการสรรหากรรมการของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าต้องไม่เป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าว และการดำเนินการจัดสรรต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำหรือการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กสทช. จำนวนสิบเอ็ดคน และกำหนดการได้มาซึ่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้ ๒ ส่วน คือ การได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ

โดยวิธีการคัดเลือกกันเองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๓ และการได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๑๕ และเมื่อได้รายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการจากทั้งสองส่วนแล้ว พระราชบัญญัตินี้กำหนดการเลือกและการแต่งตั้งกรรมการไว้ในมาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๑๘ โดยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการวุฒิสภานำรายชื่อดังกล่าวทั้งหมดมารวมเป็นบัญชีเดียวกัน เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือกต่อไป สำหรับการได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหา มาตรา ๑๔ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวนสิบห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหา เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เพียงการสรรหาเพื่อให้ได้รายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหา ซึ่งการสรรหากระทำก็ต่อเมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการเท่านั้น โดยในมาตรา ๑๔ วรรคสอง บัญญัติมิให้ประธานและกรรมการสรรหามีสิทธิสมัครเป็นกรรมการ ทั้งกระบวนการของการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหา มาตรา ๑๕ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นลำดับขั้นตอน กล่าวคือ ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาประกาศการเปิดรับสมัครบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๖ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการให้ได้จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการตามมาตรา ๖ (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการว่าต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศ และเมื่อสรรหาได้แล้ว มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการวุฒิสภานำรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการทั้งจากการคัดเลือกกันเองและจากการสรรหา มารวมเป็นบัญชีเดียวกัน เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือกต่อไป จึงเห็นได้ว่า การเป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหาตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่มีอำนาจหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการสรรหาเพื่อเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือก พร้อมกับรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ

โดยวิธีการคัดเลือกกันเอง เพื่อให้องค์ประกอบของ กสทช. เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ กสทช. ทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ และไม่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหาทำหน้าที่ในทางบริหารงานใด ๆ หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. และของสำนักงาน กสทช. ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการเป็นกรรมการสรรหาที่มีลักษณะเฉพาะกิจเป็นครั้งคราว ตามเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการ กสทช. เมื่อสรรหาเสร็จสิ้นตามเวลาที่กฎหมายกำหนด การเป็นกรรมการสรรหาในคราวนั้นก็เสร็จสิ้นไป โดยห้ามมิให้ประธานและกรรมการสรรหาที่มีสิทธิสมัครเป็นกรรมการ ดังนั้น การเป็นกรรมการสรรหาของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ในความหมายคำว่ากรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ