

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๔ และเรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๔ เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ความว่า นายรัฐทรัพย์ นิซิด้า และนายณัฐศิลป์ จงสงวน ยื่นฟ้องสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้รับคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระบวนการสรรหาและการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยวิธีการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้แย้งว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ห้ามมิให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีจำนวนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด การสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในครั้งนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๕ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับหนังสือร้องเรียนจากศาสตราจารย์ อมรา พงศาพิชญ์ ว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นการให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑)

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๔๕ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) และ (๑๘) โดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความระวางสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เพื่อให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กสทช. จำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ กระบวนการการได้มาซึ่ง กสทช. มีขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๘ การที่มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคนมาจากผู้แทนหลากหลายองค์กรก็เพื่อให้มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ที่เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองเข้าร่วมทำหน้าที่กลั่นกรองให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะมีขึ้นเฉพาะเมื่อมีเหตุที่ต้องทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการสรรหาเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาลงมติคัดเลือกพร้อมกับรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการคัดเลือกกันเองของสมาคม สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ขึ้นทะเบียนไว้อีกส่วนหนึ่งเท่านั้น คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาเพื่อคัดเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติโดยตรงแต่อย่างใด เมื่อการดำเนินการสรรหาเสร็จสิ้นแล้ว ภารกิจของคณะกรรมการสรรหาในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดกำหนดให้กรรมการสรรหาทำหน้าที่ในทางบริหาร หรือเป็นที่ปรึกษา หรือเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ได้ อีกทั้งคณะกรรมการสรรหาได้มีรายได้หรือค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง หรือค่าตอบแทนในฐานะกรรมการของ กสทช. ดังนั้นการเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ในความหมายของคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐอันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

๔. ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัสญ์ ภักดีธินากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิตินตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๒๐ ก วันที่ ๑๘
ธันวาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเอกณรงค์ เฉ็ดพันธ์
นายสำราญ นามบุตร ผอ.กค.๕ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๒
นางสาววนิดา ไชยชนตรดี ผอ.กค.๗ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๓
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกณรงค์ เฉ็ดพันธ์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔