

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๑

วันที่ ๒๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) และมาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ความเห็น

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๓/๒๕๕๑ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑ ว่า กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กรณีตามคำร้องปรากฏว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสองบัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น จะกระทำมิได้โดยการตรากฎหมายและเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญนี้ กล่าวคือ (๑) จะกระทำมิได้เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตและเท่าที่จำเป็น (๒) จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (๓) กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และ (๔) ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น

ในประเด็นที่ผู้ร้อง (นายประมุท สุตะบุตร) ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ตราขึ้นโดยระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเฉพาะเลขมาตราเท่านั้น แต่มิได้ระบุสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนเป็นการเตือนให้ฝ่ายนิติบัญญัติตระหนักว่าการตรากฎหมายดังกล่าวกำลังก้าวล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรอง จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ ไม่ให้มีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นและเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญอนุญาตเท่านั้น ตลอดจนให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ

ได้ว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใดบ้าง และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญอนุญาตหรือไม่ ส่วนการวางรูปแบบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยระบุเฉพาะเลขมาตราของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เป็นการเพียงพอที่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้าง ก็สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่จำเป็นต้องระบุรายละเอียดสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีก

การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในคำปรารภ คือ “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” การระบุมาตราของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ก็เป็นการเพียงพอที่ให้ประชาชนได้เข้าใจและสามารถตรวจสอบได้ว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใด โดยมีต้องระบุสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) และมาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคสาม บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ

และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลอันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่มีการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียม และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นเพื่อให้เกิดความยุติธรรม รวมทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนด้วย

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม อันเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในการดำเนินการดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด บุคคลจึงไม่อาจใช้สิทธิยึดถือครอบครองทรัพยากรสื่อสารใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ของทรัพยากรสื่อสารให้แก่บุคคลที่เสนอขอ ในขณะเดียวกันต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วย โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสช.) มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่ พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีเกี่ยวกับการอนุญาตเงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต ตลอดจนกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรสื่อสาร คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรคลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติตลอดจนการรักษา ความมั่นคงของรัฐ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังต้องเป็นบุคคล ที่ได้รับความไว้วางใจว่ามีความผูกพันและความจงรักภักดีต่อแผ่นดินที่ตนกำเนิด เพื่อจะได้ทำหน้าที่ อย่างเป็นกลางและคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) บัญญัติให้กรรมการกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมาตรา ๔๘ บัญญัติให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๘ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวถึงแม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไม่มี สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ด้วยเหตุผลของการรักษาความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ในอันที่จะปกป้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของคลื่นความถี่ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารสำคัญของชาติ บพบัญญัติมาตรา ๘ (๑) และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อร์ัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อร์ัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๘ (๑) และมาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัตินี้ ไม่ขัดต่อร์ัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ