

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ (หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐) หรือไม่

๑.ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองในคดีหมายเลขดำที่ ๕๘/๒๕๔๗ และหมายเลขแดงที่ ๑๓๗๙/๒๕๕๐ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ดำเนินการเพื่อให้มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เสนอต่อวุฒิสภาต่อไป ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การสมัคร หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่ควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามประกาศดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสรรหาตามขั้นตอน จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง บุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน ๑๔ คน ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการสรรหา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเกี่ยวกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและโต้แย้งว่ามีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งศาลปกครองกลางพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายโดยระบุเฉพาะเลขมาตราเท่านั้น แต่มิได้ระบุสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และโต้แย้งว่า

มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในระหว่างพิจารณาคดีนี้ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง แต่เมื่อต่อมาภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ ไว้เช่นเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง และให้รอการพิพากษาไว้ชั่วคราว

๒. ประเด็นเบื้องต้น

คำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงมีประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีตามคำร้อง หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แต่ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งในขณะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังใช้บังคับอยู่ ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และถึงแม้ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกันตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ ด้วย เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงมีเหตุสมควรพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย โดยระบุเฉพาะเลขมาตราเท่านั้น แต่มิได้ระบุสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ซึ่งหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ แต่มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดหากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นแล้ว ถือว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ส่วนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้ว่าต้อง “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายจะให้ประเทศไทยเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่และวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรสื่อสารของชาติ ซึ่งมีความสำคัญและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในทุกด้าน เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาทำหน้าที่อย่างเป็นธรรม เป็นกลาง และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน การที่มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จำกัดคุณสมบัติของคนที่จะเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้เช่นนั้น เป็นข้อจำกัดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล
แต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่
และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑)
ประกอบมาตรา ๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายซัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอรุ
นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๘
พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ

นายกาญจน์ วรรณกุล ผอ.กค.๘

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผชช.คก.

ย่อโดย นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕